

do Ceará - UFC; Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. @ apnevesl@yahoo.com.br **Deinair Ferreira de Oliveira** é Graduada em Economia Doméstica pela UFC; Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE. @ deinair@hotmail.com **Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo** é Doutora em Sociologia pela UFC. Professora da UFC nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) e de Avaliação de Políticas Públicas. @ gema@ufc.br

# Políticas públicas para a educação do campo: reflexões sobre o PRONERA

## Public policies for rural education: reflections on PRONERA

Ana Paula Neves Lopes\*  
Deinair Ferreira de Oliveira\*  
Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo\*

**RESUMO:** No contexto das Políticas Públicas, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) surgiu das demandas dos movimentos sociais e se configura como ferramenta de democratização na Educação do Campo. Neste trabalho, objetivamos refletir sobre o PRONERA, enquanto política pública de educação para os povos do campo, mediante a verificação dos entraves de sua atuação observados em uma pesquisa realizada entre 2008 e 2009, por ocasião dos dez anos de execução da política. A coleta dos dados se deu por meio de mapeamento das universidades do país que sediavam cursos de educação superior financiados pelo PRONERA, e, em seguida, pelos contatos virtuais e telefônicos com estas instituições. Verificamos que o Programa atua em condições desiguais de trabalho, com seu quadro de profissionais reduzido e baixos investimentos. Constatamos ainda o pouco envolvimento por parte das universidades que ofertam os cursos, o que dificulta a efetivação dessa política. Não obstante essas problemáticas, foi por meio do PRONERA que a população camponesa passou a usufruir de um direito antes negado: a Educação do Campo.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. PRONERA. Educação do Campo.

## I ntrodução

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) surge das discussões realizadas durante o I Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária (ENERA). Criado um ano depois, em 1998, pelo Governo Federal, o PRONERA é executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e toma acento na sede do Instituto Nacional de Colonização

e Reforma Agrária (INCRA). Objetiva “fortalecer o meio rural enquanto território de vida em todas as suas dimensões: econômicas, sociais, políticas, culturais e éticas” (PRONERA, 2014, p. 7). No entanto, o PRONERA só é instituído como Política Pública de Educação do Campo em 2010, por meio do Decreto nº 7.352 (BRASIL, 2010).

O PRONERA foi criado com o intuito de promover a “democratização do acesso à educação, na alfabetização e escolarização de jovens e adultos, na formação de educadores para as escolas de assentamentos e na formação técnica profissional de nível médio, superior e especialização/residência agrária” (PRONERA, 2014, p. 7).

A luta por uma educação diferenciada tem como base a Constituição Federal de 1988, a qual estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado. Tal fundamentação possibilita às “Constituições Estaduais e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de darem um tratamento à educação rural no âmbito do direito à igualdade e do respeito às diferenças” (KOLLING, CERIOLI, CALDART, 2002, p. 63).

Não obstante a lei que ratifica o direito de todos, a educação do campo é conquistada graças as intensas lutas dos movimentos sociais rurais, mobilizados desde a década de 1980, que compreendem a necessidade da renovação do campo pedagógico brasileiro “articulando as exigências do direito à terra com as lutas pelo direito à educação” (MOLINA, FREITAS, 2011, p. 18).

Assim, a luta pela educação do campo remete a problemática da questão agrária no Brasil e requer, para sua compreensão, uma postura analítica da trajetória política que configura o passado histórico do país, originado a partir da chegada dos colonizadores que estabeleceram medidas injustas de divisão de terras, agravadas com a lei de 1850, marco da propriedade privada e sinônimo de exclusão e desigualdade social que aponta para a necessidade latente da reestruturação agrária do país.

As inúmeras intervenções estatais que rabiscaram iniciativas da promoção da reforma agrária foram insuficientes para contemplar os milhares de camponeses excluídos do acesso à terra, que uniram-se para fortalecer a luta pela reforma agrária. Embora essa mobilização tenha sido essencial para o embarque de novas conquistas, não alcançou ainda o ímpeto necessário para a mudança real no campo brasileiro, sobretudo no quesito educação.

Nessa perspectiva, objetivamos com esse trabalho refletir sobre a execução do PRONERA mediante a verificação dos entraves de sua atuação, observados

em uma pesquisa<sup>1</sup> realizada entre 2008 e 2009, com os cursos superiores financiados pelo Programa, por ocasião dos dez anos de atuação da política.

## Breve contextualização da questão agrária no Brasil e a luta pela educação do campo

A discussão da questão agrária no Brasil remete à época do seu descobrimento, quando os portugueses chegaram ao território brasileiro e estabeleceram leis para a dominação dos povos. Dentre as estratégias de ocupação, foi implantado o modelo agroexportador, em que toda a produção da colônia, no caso o Brasil, era exportada para a metrópole Portugal, sendo o uso da terra realizado sob a forma de concessão (STEDILE, 2005).

De acordo com Melo (2006),

[a] estrutura fundiária brasileira é fruto de 500 anos de apropriação privada da terra, em detrimento do interesse público. Guarda raízes no processo histórico de ocupação do Brasil, particularmente na implantação do regime de sesmarias, que dividiu o território entre poucas famílias de confiança da coroa portuguesa. Das sesmarias nasceu o latifúndio. A Lei de Terras de 1850 conferiu-lhes o status de propriedade privada (p. 39).

O surgimento da Lei de Terras desencadeou uma série de problemas sociais, embora não tenham sido percebidos dessa forma. Ao implantar a propriedade privada, essa lei oficializou o latifúndio no país, “regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil” (STEDILE, 2005, p. 23).

Tendo em vista esses problemas gestados e o significativo percentual de excluídos do acesso à terra, restou à população o desafio de se organizar em busca da reestruturação do campo brasileiro na luta pela reforma agrária. Assim, de acordo com Molina e Freitas (2011), as articulações dos movimentos sociais e sindicais rurais, para exigir o direito à terra, desencadearam um processo de lutas que repercutiu no direito à educação, tornando-se reconhecido como Movimento de Educação do Campo. Para as autoras, a novidade desse movimento:

se refere principalmente ao protagonismo de sujeitos que não haviam antes ocupado a cena educacional brasileira: os trabalhadores rurais. É em função desse protagonismo que o conceito Educação do Campo

1 A pesquisa “Construção de um banco de dados dos cursos superiores financiados pelo PRONERA” contou com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob a coordenação da professora Gema Galgani no Programa Residência Agrária (PRA) da Universidade Federal do Ceará (UFC). À época, as demais autoras deste trabalho eram estudantes do Curso de Economia Doméstica da Universidade Federal do Ceará e bolsistas do Programa Residência Agrária.

se vincula necessariamente ao contexto no qual se desenvolvem os processos educativos e os graves conflitos que ocorrem no meio rural brasileiro, em decorrência dos diferentes interesses econômicos e sociais em disputa pela utilização desse território (p. 18).

De acordo com Carter (2010), “a reforma agrária tem sido um instrumento clássico de redistribuição da riqueza desde a antiguidade” (p. 46). Exige para sua concretização mais que distribuição de terras, um conjunto de serviços públicos como educação, saúde, lazer, dentre outros, que viabilizem condições de vida digna e permanência no campo (MEDEIROS, LEITE, 2004).

Durante os anos 1980 e 1990, a busca pela garantia desses direitos se intensificou mediante a discussão do acesso à terra como dever do Estado e direito dos camponeses para o alcance da cidadania (BERGAMASCO, 1997). Nesse ínterim, surge a Educação do Campo como pauta para a criação de escolas públicas nas áreas de reforma agrária, e por uma educação que contemple em teoria e prática a realidade dos camponeses.

O projeto de uma educação diferenciada ratifica à população camponesa o acesso a uma educação que respeita seus modos de vida, assim como sua organização geográfica, política e cultural (FERNANDES, MOLINA, 2004).

Do modo como vem sendo discutida pelos movimentos sociais, a educação do campo estabelece uma noção de educação pública ajustada aos interesses da sociedade organizada, contrapondo-se à educação pública estatal. Ao conquistar um lugar na agenda política nas instâncias governamentais, a Educação do Campo proclama uma nova concepção quanto ao meio rural, que, em detrimento de um lugar arcaico e atrasado, passa a ser reconhecido pelas práticas sociais dos camponeses e pelas novas possibilidades (SOUZA, 2008).

A legitimação da Educação do Campo é um direito dos camponeses e dever do Estado. Sendo assim, o PRONERA surge, na esfera campesina, como resposta às reivindicações dos movimentos sociais por uma educação que respeite a realidade dos povos do campo, tornando-os construtores da sua história, e que vise fortalecer o rural enquanto território de vida, de sonhos, de transformação.

## Procedimentos Metodológicos

A pesquisa que originou este trabalho partiu de uma solicitação dos movimentos sociais rurais junto à Comissão Pedagógica Nacional (CPN) do PRONERA para a realização de um levantamento dos Cursos de Graduação e

de Pós-Graduação (Especialização) financiados pelo Programa e coordenados pelas universidades públicas do Brasil a partir do ano de 1997. Solicitavam ainda a identificação das monografias cujas temáticas focassem os estudos de gênero, mulher, feminismo, etnia, raça e geração.

Realizada no período de agosto de 2008 a agosto de 2009, a pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e desenvolvida pelo Programa Residência Agrária (PRA) do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará (UFC), tendo em vista sua atuação em estudos e pesquisas relacionadas à reforma agrária no Brasil.

Inicialmente, a coleta dos dados se deu por meio de um mapeamento de todas as universidades do país que ofereciam os cursos. Posteriormente, foram realizados contatos virtuais e telefônicos com as equipes responsáveis pelo Programa nas respectivas instituições.

Diante das poucas informações coletadas nas universidades, realizamos ainda contatos com coordenadores e dirigentes nacionais dos movimentos sociais rurais que participavam da Comissão Pedagógica Nacional do PRONERA à época – o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

## Discutindo a efetivação do PRONERA na Educação Superior

Com a pesquisa, identificamos 34 cursos de Graduação e oito de Pós-Graduação em 15 Estados brasileiros. No entanto, até o final do período designado para a coleta dos dados, obtivemos dados de apenas sete cursos de Graduação e três de Pós-Graduação (Especialização), pois as universidades que haviam realizado os cursos não dispunham dos dados. As informações coletadas podem ser observadas nas tabelas a seguir:

**Tabela 1 – Informações obtidas dos cursos de Graduação financiados pelo PRONERA**

Superintendência do INCRA	Instituição de Ensino Superior	Curso	Número de Alunos	Movimento Parceiro	Vigência	
					Início	Término
Pará	UFPA	Pedagogia	50	MST	27/12/2010	27/12/2010
Ceará	UFC	Pedagogia	110	FETRAECE/MST	22/11/2008	22/11/2008
Bahia	UNEB	Pedagogia	120	MST	28/12/2007	28/12/2007
Paraíba	UFPB	História	60	MST	31/12/2008	31/12/2008

Rio Grande do Norte	UFRN	Pedagogia	60	FETARN	29/11/2011	29/11/2011
Sergipe	UFSE	Agronomia	60	MST	18/05/2008	18/05/2008
Espírito Santo	UFES	Pedagogia	INO	INO	10/12/2006	10/12/2006

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Ceará (UFC); Universidade do Estado da Bahia (UNEB); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Federal de Sergipe (UFSE); Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Ceará (FETRAECE); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN); Informação Não Obtida (INO).

**Tabela 2 - Informações obtidas dos cursos de Pós-Graduação financiados pelo PRONERA**

Superintendência do INCRA	Instituição de Ensino Superior	Curso	Número de Alunos	Vigência
Ceará	UFC	Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo	56	2005 a 2006
Brasília	UNB	Especialização em Educação no Campo e Desenvolvimento	INO	2003 a 2005
Paraná	UFPR	Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo	58	2005 a 2007

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Universidade Federal do Ceará (UFC); Universidade de Brasília (UNB); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Informação Não Obtida (INO).

A inexistência de dados reflete a problemática maior em que está envolta a execução do PRONERA. As equipes acadêmicas dos cursos atuam em condições desiguais de trabalho, funcionando no período do recesso universitário, quando a máquina administrativa e docente é reduzida. Nesse contexto, os cursos ocorrem de forma precarizada, sem estrutura material, financeira e humana suficiente e adequada.

Como afirma Arroyo (2004), a precariedade das condições de efetivação da educação repercutida na construção de “escolas precárias, contratando professores temporários, disponibilizando escasso material didático e pagando míseros salários” (p. 55), expressa o direito à educação que, quando não negado, se efetiva de modo insatisfatório, sobretudo no que diz respeito aos povos do campo.

Embora exista o amparo legal para a execução do ensino superior para os camponeses, o Programa não está organizado burocraticamente dentro das instituições que executam. Isso resulta em ações pontuais, localizadas e de difícil avaliação, visto que a organização se resume ao período de realização dos cursos, não havendo a devida efetivação do Programa.

Diante dessas dificuldades, a ausência de documentação nas instituições é apenas um indício da forma como é tratado o ensino superior para os povos do campo em comparação aos demais cursos da universidade, ficando perceptível a relação desigual entre os modelos de educação voltados para a cidade e para o campo.

Desse modo, observamos que as universidades públicas envolvem-se nos cursos de modo parcial, localizado, pontual e temporal. A reivindicação pela execução dessa política acontece mediante um coletivo, em geral restrito a equipes de no máximo 10 pessoas, envolvendo professores, técnicos e monitores. Na maioria dos casos, a ação institucional dessas equipes acadêmicas é movida, principalmente, pelo próprio compromisso político dos profissionais, assumido historicamente com os movimentos sociais rurais.

Ainda com relação às limitações na execução do PRONERA, a composição do quadro de professores é outra questão a ser evidenciada, pois exige uma formação pautada na concepção de educação do campo, na qual está baseada a política. A educação do campo “compreende os processos culturais, as estratégias de socialização e as relações de trabalho vividas pelos sujeitos do campo em suas lutas cotidianas para manterem essa identidade como elementos essenciais de seu processo formativo” (MOLINA, FREITAS, 2004, p. 19).

Tecidas essas reflexões podemos problematizar: da maneira como vem sendo desenvolvido, o alcance efetivo do PRONERA enquanto política pública cumpre o seu objetivo? Tem se constituído em uma responsabilidade para todos os organismos envolvidos, ou não passa de uma ação sazonal sem vínculos com a academia? Seriam os movimentos sociais um preposto para a construção de um novo paradigma de tratamento da educação do campo? De fato essas questões merecem muito mais que respostas. Merecem intervenções que promovam não só o diploma aos povos do campo, mas o respeito e o direito à cidadania.

A implantação do PRONERA se configura como a representação de uma educação do campo e para os sujeitos dessa realidade. No entanto, ao mesmo tempo em que a política se institucionaliza como resposta a atuação desses atores, se ver limitada pelo mesmo sistema que a estabelece, se fazendo necessário o rompimento de uma série de obstáculos para enfim, se alcançar a democratização do ensino superior para os povos do campo, amparado por lei e ainda privilégio de poucos.

Nessa perspectiva, os entraves para obtenção dos dados se apresentam como indicadores da falta de controle político desse Programa, suscitando aos movimentos sociais a responsabilidade de contribuir para a efetivação real dessa política. Contudo, vale salientar que, mesmo diante das dificuldades, o PRONERA tem proporcionado aos camponeses uma educação pautada em suas necessidades, democratizando o espaço da universidade e ampliando a concepção do direito à educação e aos espaços públicos. Por outro lado, os movimentos sociais continuam reivindicando melhores condições de execução desta política pública, e quiçá tenham êxito em suas solicitações.

## Considerações Finais

O PRONERA tem se constituído uma importante política pública para os camponeses ao assegurar legalmente o direito à Educação do Campo. Essa conquista é fruto de lutas protagonizadas pelos movimentos sociais rurais que demandam, além da reforma agrária, os serviços públicos indispensáveis para viverem com dignidade no campo. Entre essas reivindicações, a educação do campo assume espaço central por representar uma educação específica que valoriza o sujeito e sua realidade.

No entanto, mediante a pesquisa realizada e as circunstâncias de obtenção dos dados, podemos questionar a viabilização das Políticas de Educação para os povos do campo. A quase inexistência dos dados se apresenta como um indicador da falta de controle político dessa política pública, suscitando aos movimentos sociais a responsabilidade de contribuir para a efetivação real dessa política.

Nesse sentido, percebemos que a execução do PRONERA, nas universidades públicas brasileiras, não tem ganhado reconhecimento acadêmico. Seu funcionamento tem se dado junto a grandes dificuldades, refletidas na ausência de documentação referente aos cursos ofertados, falta de recursos e de infraestrutura adequada, e carência de docentes comprometidos com a efetivação dessa política. Diante disso, é perceptível o tratamento diferenciado que é ofertado ao PRONERA nas instituições, que funciona por meio de relações de distanciamento, o que reafirma uma postura de desigualdade aos contemplados com a educação do campo.

Contudo, é importante destacar que, a partir das práticas e dos princípios dos sujeitos sociais que compõem essa política, é possível afirmar que o Programa tem sido capaz de garantir uma maior democratização do espaço público, no caso, a universidade, consolidando, assim, a ampliação da própria concepção do direito à educação quanto a uma extensão do que, além de direito, venha a se converter em um dever do Estado.

**ABSTRACT:** In the Public Policy context the National Education Program in Agrarian Reform (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, PRONERA) is born from the social movements requests and works as a democratization's tool in Rural Education. This work's aim is to bethink about PRONERA as a education's public policy to the rural people through the difficulties' verification of its operation observed in a research conducted in 2008 and 2009, when the policy was 10 years old. The data's gathering was done through the mapping of the universities that had courses financed by PRONERA and, then, through virtual and telephonic contacts with them. We verified that the program operates in unequal work's conditions with low quantities of professionals and scarce investments. We confirmed also that the universities show an insufficient involvement complicating this policy's effectuation. Nevertheless this troubles, it was through the PRONERA that the rural people started to enjoy a right that was denied in older times: The Rural Education.

Artigo

Recebido: 10/07/2014

Aprovado: 11/05/2015

**Keywords:** Public Policy. PRONERA. Rural Education.

## Referências

ARROYO, Miguel G. Por um Tratamento Público da Educação do Campo. In: MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire dos Santos Azevedo de (org.). Contribuições para a construção de um projeto de Educação do Campo. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2004. Disponível em: <file:///C:/Users/DEINAIR/Downloads/Por%20uma%20educacao%20do%20campo%20v.%205.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. Estudos Avançados [online], São Paulo, v. 11, n. 31, p. 37-49, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n31/v11n31a03.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Brasília, 2010. 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: 10 set. 2014.

CARTER, Miguel (org.). Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: UNESP, 2010.

KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salete. Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas. 2 ed. Brasília: PRONERA/INCRA, 2002. Coleção Por uma Educação Básica do Campo, n. 4.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de Medeiros; LEITE, Sérgio. Assentamentos rurais e mudanças locais: uma introdução ao debate. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MELO, João Alfredo Telles (org.). Reforma Agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil. Brasília, 2006.

MOLINA, Mônica Castagna; FREITAS, Helana Célia de Abreu. Avanços e desafios na construção da educação do campo. Em aberto, Brasília, v. 24, n. 85, p. 17-31, abr. 2011. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2562/1751>>. Acesso em: 10 set. 2014.

FERNANDES, Bernardo Mançano; MOLINA, Mônica Castagna. O Campo da Educação do Campo. In: MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de Jesus. Por uma Educação do Campo: Contribuições para a construção de um projeto de educação do campo. Brasília: Articulação Nacional “por uma educação do Campo, 2004.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA). Manual de Operações. Brasília: INCRA, 2014. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/pronera/manual\\_de\\_operacoes\\_pronera\\_4.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/pronera/manual_de_operacoes_pronera_4.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2014.

SOUZA, Maria Antônia de. Educação do Campo: políticas, práticas pedagógicas e produção científica. Educação e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1089-1111, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a08.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

STEDILE, João Pedro. A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.