



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)

Faculdade de Planaltina (FUP)

**Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e
Desenvolvimento Rural (PPG-MADER)**

FABRÍCIO SOUZA DIAS

**A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO PRONERA E O PROTAGONISMO
DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO**

Brasília

2025

FABRÍCIO SOUZA DIAS

**A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO PRONERA E O PROTAGONISMO
DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Dra. Mônica Castagna Molina

Coorientadora: Dra. Eliene Novaes Rocha

Brasília

2025

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SD541ac Souza Dias, Fabrício
A construção normativa do Pronera e o protagonismo dos
Movimentos Sociais do Campo / Fabrício Souza Dias;
orientador Mônica Castagna Molina; co-orientador Eliene
Novaes Rocha. Brasília, 2025.
177 p.

Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento
Rural) Universidade de Brasília, 2025.

1. Educação do Campo. 2. Políticas Públicas. 3. Reforma
Agrária. 4. Pronera. 5. Movimentos Sociais. I. Castagna
Molina, Mônica, orient. II. Novaes Rocha, Eliene, co-orient.
III. Título.

FABRÍCIO SOUZA DIAS

**A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO PRONERA E O PROTAGONISMO DOS
MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Dra. Mônica Castagna Molina

Coorientadora: Dra. Eliene Novaes Rocha

Aprovação: Brasília-DF, 1º de outubro de 2025

Conceito final: SS

BANCA EXAMINADORA:

Dra. Mônica Castagna Molina (Universidade de Brasília)

Presidente e Orientadora

Dra. Clarice Aparecida dos Santos (Universidade de Brasília)

Membro titular

Dra. Marcia Marianna Bittencourt de Brito (Universidade Federal do Pará)

Membro titular

Dra. Regina Coelly Fernandes Saraiva (Universidade de Brasília)

Membro substituta

*Para Juliana, Poliana, Lara e Ícaro, na
esperança que esta dissertação possa ajudar na
construção coletiva de um futuro mais justo e
igualitário.*

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação só foi possível graças ao apoio, incentivo e colaboração de muitas pessoas e instituições, às quais registro minha mais profunda gratidão.

À minha orientadora, Professora Mônica Castagna Molina, e à minha coorientadora, Professora Eliene Novaes Rocha, referências na construção da Educação do Campo como prática e política pública, agradeço a dedicação, paciência e inspiração que guiaram cada etapa deste trabalho.

Às demais integrantes da banca avaliadora, professoras Clarice Aparecida dos Santos, Marcia Marianna Bittencourt de Brito e Regina Coelly Fernandes Saraiva, agradeço pelas valiosas contribuições e pelo olhar crítico que enriqueceram esta pesquisa.

À Universidade de Brasília e aos docentes que marcaram minha trajetória acadêmica, em especial as professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural – Fernanda de Paula Medeiros, Flaviane de Carvalho Canavesi, Iris Roitman, Janaína Deane de Abreu Sa Diniz, Mônica Celeida Rabelo Nogueira, Regina Coelly Fernandes Saraiva, Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro, Jorg Nowak, Luis Antonio Pasquetti, Mário Lúcio de Ávila, Reinaldo José de Miranda Filho, Sérgio Sauer e Tamiel Khan Baiocchi Jacobson – registro meu apreço pelas aulas ministradas, pelos debates acadêmicos e pelo papel fundamental que desempenharam em minha formação. Do mesmo modo, agradeço a professora e ao professor do Programa de Pós-Graduação em Educação, Kátia Augusta Curado Pinheiro da Silva e Erlando da Silva Rêses, pelas contribuições teóricas e pelo relevante papel na consolidação de minha trajetória acadêmica.

Aos colegas de turma – Alan Freire, Allan Ferreira, André Santana, Déborah Santos, Diego Silva, Diojailma Costa, Gio Lizana, Halyme Antunes, João Cristalino (*in memoriam*), Katiúcia Santos, Marciel Silva, Milena Evangelista, Samanta Fabbris, Sofia Carvalho, Vanessa de Sousa e Yan Souza – agradeço pelo companheirismo, pela troca de saberes e pela amizade construída ao longo desta jornada.

À Comissão Pedagógica Nacional, pelo incentivo e motivação constantes nos momentos decisivos de construção do Pronera.

Aos amigos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Carla, Clarice, Erika, Fernanda, Helena, Ianca, Jaque, Júlia, Lucas, Luiz Henrique, Nelson, Sofia, Sonia e Tamiris – agradeço pelo convívio, pelas conversas e pelas trocas de ideias que tanto contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

À minha família, minha base e inspiração: à minha mãe, Vanda Maria Souza Ribeiro (*in memoriam*), e ao meu pai, Sebastião das Graças Mota Dias, pela educação e pela esperança na vida. Às minhas irmãs Renata, Lorena e Giovana, que são inspirações constantes. À minha esposa Camila e à minha sogra Graça, pelo apoio e carinho incondicionais. Aos meus filhos Juliana, Poliana, Lara e Ícaro, que me motivam a acreditar em um futuro melhor e mais justo.

A todas e todos que, de alguma forma, contribuíram para esta caminhada, deixo registrado meu mais sincero agradecimento.

*Ninguém caminha sem aprender a caminhar,
sem aprender a fazer o caminho caminhando,
refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs
a caminhar.*

Paulo Freire

RESUMO

Esta dissertação analisa a relação entre a construção normativa do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e o protagonismo dos movimentos sociais do campo. Parte-se da seguinte questão: em que medida a normatização do Pronera expressa o protagonismo dos movimentos? O objetivo geral é compreender como os atos normativos do Programa refletem a presença e a influência dos movimentos sociais na definição de diretrizes políticas e educacionais. Os objetivos específicos incluem: sistematizar os marcos normativos que compõem o Pronera; investigar os processos de implementação e consolidação do Programa, considerando as coerções e consensos envolvidos na formulação das normas; e analisar o protagonismo dos movimentos sociais na construção normativa, a partir de estratégias de mobilização e negociação. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental, considerando a estrutura de gestão tripartite do Pronera: movimentos sociais, instituições de ensino e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Foram examinados dois conjuntos de documentos: cartas e manifestos elaborados pelos movimentos sociais, que orientaram a construção da Educação do Campo; e atos normativos oficiais, como portarias e instruções normativas. A triangulação metodológica permitiu o cruzamento entre esses documentos, revelando os sentidos políticos atribuídos à atuação dos movimentos sociais e suas múltiplas formas de expressão nos marcos regulatórios do programa. Os resultados indicam que a normatização do Pronera é fruto de um processo coletivo e estratégico, que consolidou bases estruturantes ao longo de diferentes períodos. A pesquisa contribui para os estudos sobre políticas públicas, especialmente na área da Educação do Campo, ao evidenciar que a construção normativa é parte de uma disputa política no interior do Estado, e que os movimentos sociais desempenham papel ativo na formulação de políticas públicas.

Palavras-Chave: Educação do Campo; Políticas Públicas; Reforma Agrária; Pronera; Movimentos Sociais.

ABSTRACT

This dissertation examines the relationship between the regulatory construction of the National Program for Education in Agrarian Reform (Pronera) and the protagonism of agrarian social movements. It is guided by the following research question: to what extent does the normative framework of Pronera reflect the political agency of these movements? The general objective is to understand how the program's legal and institutional acts express the presence and influence of social movements in shaping political and educational guidelines. Specific objectives include systematizing the normative milestones that constitute Pronera; investigating the processes of implementation and consolidation of the program, considering the tensions and agreements involved in the formulation of its regulations; and analyzing the protagonism of social movements in the normative construction, based on their mobilization and negotiation strategies. The research adopts a University of Brasília Postgraduate Program in Environment and Rural Development qualitative approach, grounded in document analysis, and considers Pronera's tripartite management structure: social movements, educational institutions, and the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (Incra). Two sets of documents were examined: letters and manifestos produced by agrarian social movements, which guided the development of rural education; and official normative acts, such as ordinances and regulatory instructions. Methodological triangulation enabled the cross-analysis of these documents, revealing the political meanings attributed to the actions of social movements and their multiple forms of expression within the program's regulatory framework. The findings indicate that Pronera's normatization is the result of a collective and strategic process that consolidated structural foundations over different periods. This research contributes to the field of public policy studies, particularly in rural education, by demonstrating that regulatory construction is part of a broader political dispute within the State, and that social movements play an active and decisive role in shaping public policy.

Keywords: Territory-based Education; Public Policies; Agrarian Reform; Pronera; Social Movements

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição espacial dos beneficiários do Pronera	22
Figura 2 – Triangulação associada aos conceitos-chave	29
Figura 3 – Linha do tempo dos atos normativos de institucionalização do Pronera	56
Figura 4 – Orçamento nominal do Pronera - valor discricionário, emendas parlamentares e suplementações (2002-2025).....	81
Figura 5 – Massacre de Corumbiara em 1995	84
Figura 6 – Massacre de Eldorado dos Carajás em 1996.....	85
Figura 7 – Marcha Nacional por Emprego, Justiça e Reforma Agrária em 1997.....	86
Figura 8 – Turmas ofertadas pelo Pronera (1998-2008).....	92
Figura 9 – Celebração da assinatura do Decreto n.º 7.352/2010	98
Figura 10 – Turma do Direito UFPR na Vigília Lula Livre em 2019	110
Figura 11 – Encontro Nacional dos 20 anos da Educação do Campo e do Pronera em 2018	111
Figura 12 – Audiência na Câmara dos Deputados sobre orçamento para o Pronera em 2018	113
Figura 13 – Captura de tela do artigo 17 do Decreto n.º 7.352/2010	120
Figura 14 – Orçamentos aprovados entre ações do Incra - LOA (2019-2022).....	121
Figura 15 – Comparação entre os orçamentos da ação 210T no MAPA e no Incra	122
Figura 16 – Reunião de recriação da CPN em 2023.....	135
Figura 17 – Valores nominais de estudante/ano (1998-2025)	136
Figura 18 – Orçamento nominal detalhado do Pronera (2023-2025).....	137
Figura 19 – I Encontro Nacional do Pronera em 2025	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo da Portaria n.º 10/1998	53
Quadro 2 – Resumo da Portaria n.º 28/1999	53
Quadro 3 – Resumo da Portaria n.º 228/1999	54
Quadro 4 – Resumo da Portaria n.º 343/2000	54
Quadro 5 – Resumo da Portaria n.º 196/2001	54
Quadro 6 – Resumo da Portaria n.º 837/2001	55
Quadro 7 – Resumo da Lei n.º 11.947/2009	55
Quadro 8 – Resumo do Decreto n.º 7.352/2010	55
Quadro 9 – Resumo do Manual de Operações 1998	58
Quadro 10 – Resumo do Manual de Operações 2001	58
Quadro 11 – Resumo do Manual de Operações 2004	59
Quadro 12 – Resumo do Manual de Operações 2011	60
Quadro 13 – Resumo do Manual de Operações 2014	60
Quadro 14 – Resumo do Manual de Operações 2016	61
Quadro 15 – Resumo do Manual de Operações 2025	62
Quadro 16 – Resumo da Instrução Normativa n.º 18/2005	64
Quadro 17 – Resumo da Norma de Execução n.º 73/2008	64
Quadro 18 – Resumo da Norma de Execução n.º 101/2012	65
Quadro 19 – Resumo da Lei n.º 12.695/2012	66
Quadro 20 – Resumo da Instrução Normativa n.º 75/2012	66
Quadro 21 – Resumo da Portaria n.º 563/2015	67
Quadro 22 – Resumo da Instrução Normativa n.º 84/2016	67
Quadro 23 – Resumo da Instrução Normativa n.º 133/2023	68
Quadro 24 – Resumo da Instrução Normativa n.º 134/2023	68
Quadro 25 – Resumo da Portaria n.º 560/2014	71
Quadro 26 – Resumo da Norma de Execução n.º 120/2018	71
Quadro 27 – Resumo da Portaria n.º 115/2022	72
Quadro 28 – Identificação das perspectivas dos movimentos sociais e dos atos normativos (2016-2018)	115
Quadro 29 – Triangulação de perspectivas de atos normativos e manifestos (2017-2018) ...	115
Quadro 30 – Perspectivas: protagonismo dos movimentos sociais do campo (2017-2018) ..	117

Quadro 31 – Identificação das perspectivas dos movimentos sociais e dos atos normativos (2019-2020)	126
Quadro 32 – Triangulação de perspectivas dos atos normativos e dos manifestos (2019-2022)	127
Quadro 33 – Perspectivas - convergências e divergências entre atos normativos e manifestos (2019-2022)	128
Quadro 34 – Perspectivas: protagonismo dos movimentos sociais do campo (2019-2022) ..	130
Quadro 35 – Identificação das perspectivas dos movimentos sociais e dos atos normativos (2022-2025)	143
Quadro 36 – Triangulação de perspectivas dos atos normativos e dos manifestos (2022-2025)	143
Quadro 37 – Perspectivas: Convergências e divergência entre atos normativos e manifestos (2022-2025)	145
Quadro 38 – Perspectiva: protagonismo dos movimentos sociais do campo (2022-2025)....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cursos celebrados com recursos originários da Lei n.º 13.741/2018	114
Tabela 2 – Valor das emendas parlamentares destinadas ao Pronera (2019-2022)	125

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AEASE	Associação de Engenheiros Agrônomos de Sergipe
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CGPE	Coordenação-Geral de Projetos Educacionais
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovações
CNS	Conselho Nacional dos Extrativistas
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
CPP	Comissão Político-Pedagógica
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPN	Comissão Pedagógica Nacional do Pronera
COVID-19	Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, identificada em 2019 (<i>Coronavirus Disease 2019</i>)
DDA-2	Divisão de Desenvolvimento e Educação nos Assentamentos
DDE	Coordenação-Geral de Educação, Arte e Cultura do Campo
DDE	Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania
DDE-1	Divisão de Educação do Campo
DDE-2	Divisão de Arte e Cultura do Campo
DDE-2	Divisão de Cidadania
DOU	Diário Oficial da União
EJA	Educação de Jovens e Adultos

ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENERA	Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária
FAESPE	Fundação de Apoio ao Ensino Superior Estadual
FONEC	Fórum Nacional de Educação do Campo
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IES	Instituições de Ensino Superior
IFF	Instituto Federal Fluminense
IGPM	Índice Geral de Preços – Mercado
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITERRA	Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária
LDB	Leis de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MEC	Ministério da Educação
ME	Ministério da Economia
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual

PPG-MADER	Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRONECAMPO	Programa Nacional de Educação do Campo
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores
SICONV	Sistema de Gestão de Convênio e Contratos de Repasse
SNDA	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Agrário
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizado
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UnB	Universidade de Brasília
UNEFAB	União das Escolas Família Agrícola do Brasil
UNEMAT	Universidade do Estado de Mato Grosso
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
VAAF	Valor Aluno-Ano FUNDEB

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Memórias de um caminhar	19
Justificativa	21
Objetivos.....	23
Metodologia.....	24
O caminho a caminhar	30
1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS: A “CONSTRUÇÃO DE PONTES”	32
1.1 Gramsci e a Filosofia da Práxis	33
1.2 Estado e políticas públicas	40
1.3 Movimentos sociais e Educação do Campo	45
2 A CONSTRUÇÃO DO PRONERA: OS TIPOS NORMATIVOS.....	51
2.1 Atos de institucionalização.....	52
2.2 Atos de operacionalização.....	57
2.3 Atos de financiamento	63
2.4 Atos de organização da sociedade civil	70
3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONERA: COERÇÕES E CONSENSOS	74
3.1 Bases do Pronera para uma nova hegemonia	74
3.1.1 Controle e participação social.....	76
3.1.2 Organização administrativa do Pronera.....	78
3.1.3 Orçamento como instrumento político	79
3.1.4 Normativos como uma base	81
3.2 Primeiras conquistas e desafios: tempos de semeadura (1998-2008).....	82
3.2.1 Pronera: uma resposta à coerção no campo.....	83
3.2.2 Cartas e manifestos: a construção do consenso	86
3.2.3 Primeiros instrumentos de coerção institucional	92
3.3 Avanços institucionais e embates legais: tempos de disputas (2009-2015)	95
3.3.1 A institucionalização e regulamentação do Pronera	95
3.3.2 Judicialização como embate hegemônico.....	99
3.3.3 Limites do consenso e ruptura: o Golpe como coerção.....	102

4	PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO	107
4.1	Resistência: tempos temerários e inomináveis (2016-2022)	107
4.1.1	O temerário e a resistência: o ponto de não retorno das conquistas	107
4.1.2	O inominável e o silêncio: a estratégia de sobrevivência	118
4.2	Protagonismo dos movimentos: tempos de reconstrução (2023-2025)	131
4.2.1	A Educação do Campo e a reconstrução democrática do Brasil	131
4.2.2	Do papel à prática: a retomada do Pronera	134
4.2.3	Pronera em reconstrução: desafios, revisões e compromissos	138
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
	REFERÊNCIAS	157
	APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO DOS MANUAIS DO PRONERA	172
	APÊNDICE B – ORÇAMENTO DO PRONERA E A RELAÇÃO COM O CICLO COERÇÃO-CONSENSO.	173
	ANEXO A – PORTARIA N.º 9, DE 16 DE ABRIL DE 1998	174
	ANEXO B – PORTARIA N.º 10, DE 16 DE ABRIL DE 1998	175
	ANEXO C – FOLHETO “A ESCOLA DO CAMPO”, AGO. 1998 – N.º 1, FRENTE...	176
	ANEXO D – FOLHETO “A ESCOLA DO CAMPO”, AGO. 1998 – N.º 1, VERSO	177

INTRODUÇÃO

Memórias de um caminhar

Inspirado pela reflexão do poeta espanhol Antonio Machado em “*Caminante, no hay camino*”, de que o caminho se constrói ao caminhar, como ele recitou: “*Caminante, son tus huellas el camino y nada más*” (Machado, 1912, p. 45), iniciar esta dissertação por um memorial é reconhecer a importância de cada passo deste caminhar.

Minha caminhada começou literalmente no meio do mundo, na cidade de Macapá, onde nasci com um pé no Norte e outro no Sul. Venho de uma ancestralidade marajoara e nordestina: meu pai, Sebastião das Graças Mota Dias, é natural da Vila de São Sebastião de Viçosa, Ilha do Marajó (Pará), e minha mãe, Vanda Maria de Souza Ribeiro, nasceu em Macapá (Amapá) e é descendente de quinta geração de imigrantes nordestinos oriundos do Ceará, deslocados para a Amazônia desde o século XIX. Assim, meus pés ao se molharem pela primeira vez no grande rio, trouxeram ao meu coração o sentimento de admiração e respeito pela Amazônia.

Nos finais de tarde, eu olhava a outra margem do rio em busca de um sentido para o mundo, como Palomar, personagem do escritor cubano-italiano Calvino (2014). Testemunhava ribeirinhos traçando sob as águas seus caminhos de sobrevivência. O sentimento, desta vez, era de indignação, ao saber que mesmo o rio mais belo pode ser palco de desigualdades sociais profundas.

Esses sentimentos foram abrigados na busca por conhecimento, e assim o passo seguinte me levou à Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), onde a Geografia me ofereceu bases para ler o mundo. Assim, conheci os pescadores da costa amapaense, que me ensinaram que a existência da desigualdade é o fundamento para a exploração do trabalho humano¹.

Freire (2000, p. 155) nos educa para compreender que “ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar”. Desafiei-me a ser educador de trabalhadoras e trabalhadores que buscavam na educação um refúgio, após jornadas diárias entre a periferia e o centro de Macapá. A educação renovou minha motivação em caminhar².

¹ Meu trabalho de conclusão de curso em 2005 na UNIFAP foi a monografia *Análise da expansão do capital na pesca amapaense e suas consequências para a produção artesanal: uma abordagem geográfica*.

² Fui educador noturno de jovens e adultos no Centro de Estudos Supletivos Professor Paulo Melo de 2003 a 2015.

O passo seguinte me levou à Reforma Agrária, um tema caro para um país que ainda não cumpriu plenamente esse direito. No Incra testemunhei que a luta pela terra só se faz com o protagonismo dos sujeitos do campo³.

Cada ser humano, em suas moradas às margens de estradas, vicinais, trilhas, rios e igarapés, educou-me com suas histórias, esperanças e revoltas⁴. Aqui, compreendi que a luta pela terra e a educação caminham juntas. Nesse encontro, iniciei meus passos no Pronera.

Passei a ser um outro educador, aquele que busca construir formas de transformar o mundo por meio da educação. Ao conhecer inúmeras salas de aula nos assentamentos do Amapá, percebi a grande diversidade de sujeitos e o importante papel da educação na transformação de cada território. Assim, encorajei-me a propor que o Pronera pode ter diferentes formas de construção de seus projetos⁵.

O próximo passo foi, na verdade, um salto das margens do rio Amazonas até o Planalto Central. Em Brasília, a luta pelo Pronera apresentou-me uma diversidade ainda maior. Contudo, trabalhar por uma política pública em escala nacional mostrou-me que a luta por direitos incomoda aqueles que querem conservar as estruturas de exploração no país. Desse modo, ouvi ecoar pela Esplanada dos Ministérios, em uma tarde, a hipocrisia de um “sim” por um golpe contra a democracia⁶.

Mesmo com a luta coletiva contra os golpistas, chegou um “tempo inominável”. Como alertou nosso poeta Carlos Drummond de Andrade, “no meio do caminho tinha uma pedra” (Andrade, 2002, p. 47). Tropeçar, cair ou desistir não eram opções; a única escolha era resistir. A estratégia coletiva de que cada reduto do Pronera manteria firme as conquistas da Educação do Campo⁷ foi um dos momentos mais inspiradores dessa caminhada.

Decisivamente, a consolidação dos marcos legais do Pronera, em tempos favoráveis, foi uma ferramenta de resistência em períodos difíceis. Sobreviver à pedra da ignorância, da violência, da negação e da morte foi essencial na reconstrução do compromisso com a Educação do Campo e com o Pronera como política pública.

³ Ingressei, em 2006, no Incra como Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário na Superintendência Regional do Amapá.

⁴ Passei meus primeiros seis anos no Incra do Amapá acompanhando diversos projetos de assentamento, em especial, Piquiazal e Pancada do Camaipi, ambos no município de Mazagão.

⁵ Em 2014, apresentei a monografia *Os sujeitos do campo amapaense e a construção dos projetos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária* no curso de Especialização em Educação do Campo, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

⁶ A partir de 2016 passei a fazer parte da equipe da coordenação nacional do Pronera no Incra Sede, em Brasília. Minha chegada ocorreu poucos meses antes do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

⁷ Nesta dissertação, opta-se por grafar com iniciais maiúsculas determinados conceitos como “Educação do Campo”, “Reforma Agrária”, “Materialismo Histórico-Dialético” e “Filosofia da Práxis”, em reconhecimento ao seu estatuto de conceito consolidado e à sua centralidade como fundamento teórico e político de análise.

Como em *Ithaca* (Kaváfis, 2006), do poeta grego Konstantínos Kaváfis, em que as experiências e sabedorias encontradas pelo caminho são mais importantes que o destino, esta dissertação é uma reflexão de como o “caminho caminhado” é equivalente à “luta lutada”. A todas e todos que se dedicam à Educação do Campo, chegar a sua “Ítaca” revela que a conquista, na verdade, nos deu uma bela jornada.

Justificativa

Esta dissertação é o resultado do encontro entre minha jornada e o Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-MADER) da Universidade de Brasília (UnB). O desafio de buscar mais experiências e sabedorias, aliando minha trajetória no Pronera aos objetivos do Programa, foi prazeroso. O enfrentamento de questões ambientais e de desenvolvimento rural, com o intuito de fomentar políticas públicas para o Cerrado e a Amazônia (UnB, 2023), se tornou uma nova diretriz no caminho que construo.

Esta pesquisa tem um início obrigatório: considerar o Pronera como uma política pública que surge diretamente das lutas por terra, trabalho e justiça no campo, ou seja, pelos direitos sociais básicos dos sujeitos do campo. Nos últimos quase 30 anos, sua concepção “de baixo para cima” destaca o protagonismo dos movimentos sociais, sindicais e das organizações populares do campo⁸.

O Pronera tem sobrevivido ao retrocesso imposto às políticas públicas direcionadas aos sujeitos do campo. O governo brasileiro que se seguiu após o golpe ocorrido em 2016⁹ e o que se estendeu até o final de 2022 lançou um forte ataque às bases do Programa, principalmente em relação à sua participação e controle social, capacidade de gestão e disponibilidade orçamentária. A base normativa foi atacada em menor dimensão, o que leva a crer que aqui reside a importância do presente estudo em analisar esses marcos legais, principalmente, quanto ao seu processo de construção que pode indicar elementos fundamentais para o desenvolvimento da Educação do Campo. Portanto, é na resistência frente a concepções

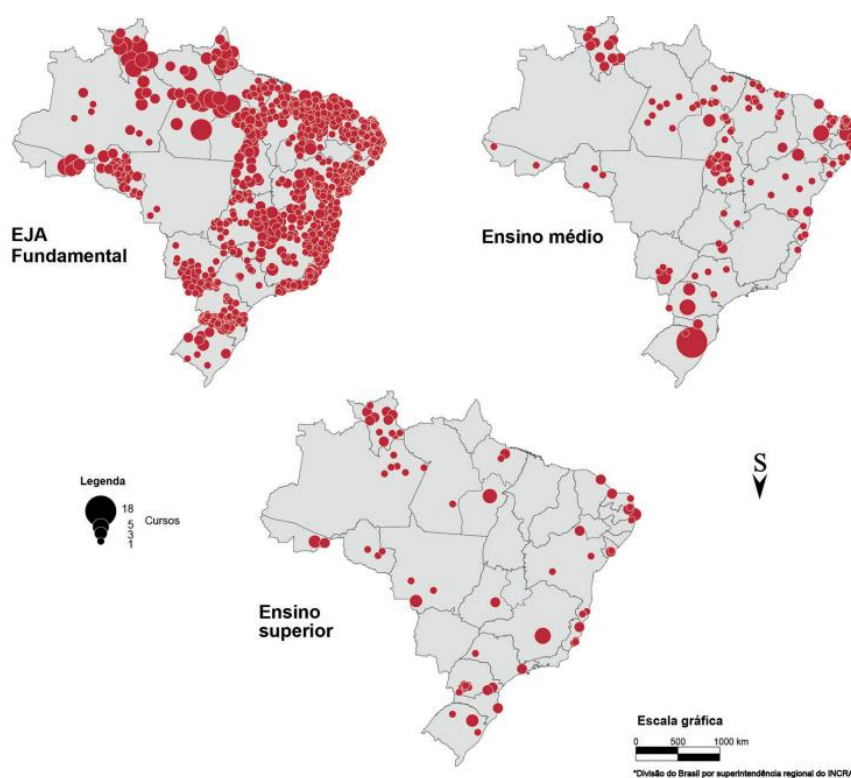
⁸ Ao utilizar a expressão “movimentos sociais, sindicais e organizações populares do campo”, busca-se evidenciar a diversidade de sujeitos e formas de organização que compõem a Educação do Campo e a Reforma Agrária. A escolha por nomear esses três agrupamentos é a forma de reconhecer a pluralidade de experiências e lutas que os constituem. Essa diversidade será aprofundada em seção específica desta dissertação. Para fins de fluidez textual, adota-se ao longo deste trabalho o termo “movimentos sociais do campo”, compreendendo-se que este abrange também os movimentos sindicais e as organizações populares vinculadas ao campo.

⁹ Reconhecer o *impeachment* como um golpe é mais do que uma reprodução empírica dos fatos, mas um posicionamento político que expressa a consciência do processo que ensejou em um “golpichment jurídico-parlamentar-midiático” em 2016 (Krawczyk; Lombardi, 2018, p. 2).

neoliberais e de extrema-direita que tem feito do Pronera uma política pública que semeia a Educação do Campo.

O Pronera atendeu beneficiários em todos os estados brasileiros e nos mais variados níveis de ensino (IPEA, 2015), conforme a Figura 1. Com mais de 191 mil educandas e educandos ingressantes em mais de 530 cursos (INCRA, 2023a), o Programa se propõe a construir um novo paradigma para o campo brasileiro, baseado no protagonismo dos sujeitos do campo. A materialidade do Programa mostra que suas contribuições, por meio da construção normativa, indicam possibilidades de estratégias na sua implementação e consolidação como política pública, propondo disputar uma nova hegemonia na sociedade brasileira.

Figura 1 – Distribuição espacial dos beneficiários do Pronera



Fonte: IPEA (2015).

A relação direta entre a construção normativa do Pronera e o protagonismo dos movimentos justifica o estudo, pois exige um aprofundamento da compreensão do papel dos normativos junto aos movimentos sociais do Campo. Nesse contexto, é fundamental reconhecer que a Educação do Campo não surge como uma intenção espontânea do Estado, mas como resultado das lutas históricas dos movimentos sociais do campo. Como destaca Caldart (2012), trata-se de um fenômeno contemporâneo no Brasil, impulsionada pelos trabalhadores rurais e suas organizações, ou seja, protagonizada por esses sujeitos.

As normativas são uma espécie de terreno árido que afasta aqueles que nele buscam cultivar. Talvez por essa razão, essa perspectiva é pouco estudada no Pronera. No entanto, esta pesquisa se propõe a traçar um caminho que relacione a construção normativa com o protagonismo dos movimentos sociais do campo. Essa abordagem pode fazer com que a interpretação das normativas também expresse uma forma de alcançar um novo paradigma. Escavando esse terreno árido, é possível encontrar terra fértil que retém os nutrientes suficientes para ajudar na semeadura da Educação do Campo.

Molina (2015, p. 381) aponta que é imperativo reconhecer que a Educação do Campo não pode ser entendida isoladamente do debate em torno dos modelos de agricultura na sociedade brasileira. Portanto, esta pesquisa também se desafia a acrescentar que a compreensão da construção normativa não pode ser isolada do debate do campo brasileiro.

Os normativos, resultado da construção coletiva, foram importantes na defesa do Pronera como política pública. Entre 2016 e 2022, mostraram-se mais fundamentais do que nunca. No entanto, mesmo diante de governos populares ou progressistas, esse papel continua imprescindível. Por essa razão, apresentar este estudo em um período de reconstrução do Pronera permite que os resultados possam contribuir com estratégias no debate em questão. Nesse sentido, esta pesquisa compromete-se profundamente na luta contínua pela justiça social no campo e na construção dos caminhos para a emancipação humana.

Portanto, o ponto de partida desta dissertação é lançar a seguinte questão: em que medida a normatização do Pronera expressa o protagonismo dos movimentos sociais do campo? A resposta encontra-se apoiada no tema fértil, considerando que os marcos normativos do Pronera são como uma espécie de “letra viva”, que existe no papel, deriva da prática coletiva dos movimentos e tem efeito prático para o desenvolvimento da Educação do Campo.

Objetivos

É a luz do problema de pesquisa que se pretende compreender a implementação do Pronera como política pública. Para tanto, faz-se necessário considerar a relação entre a normatização e a luta dos movimentos sociais do campo. É considerar essa relação em torno de um processo de construção que pode refletir avanços e desafios da implementação do Programa.

É posto como objetivo geral, analisar a construção normativa do Pronera, buscando compreender em que medida a normatização do Programa expressa o protagonismo dos movimentos sociais do campo.

Tal objetivo é alcançado por meio dos seguintes objetivos específicos:

a) Sistematizar os marcos normativos que fizeram e fazem parte do Pronera, investigando de que maneira eles dialogam com as demandas e a luta pela Educação do Campo. Tal sistematização permitirá compreender a trajetória histórica e política do Programa, identificando os principais instrumentos normativos e os contextos em que foram elaborados e implementados.

b) Investigar a implementação e consolidação do Pronera, considerando os processos de coerções e consensos presentes na construção das normas. Esta investigação busca entender como sociedade política e sociedade civil influenciam e são influenciados pelos contextos estabelecidas, e de que maneira essas interações afetam a execução do Programa.

c) Analisar o protagonismo dos movimentos sociais na construção dos normativos do Pronera a partir de elementos discursivos e políticos presentes nas estratégias de mobilização e negociação dos movimentos sociais do campo.

A partir desses objetivos, busca-se não apenas identificar e analisar a implementação do Pronera, mas também compreender as interações entre os diversos sujeitos envolvidos e as influências recíprocas que moldam a Educação do Campo. Ao focar tanto nos aspectos normativos quanto no protagonismo dos movimentos sociais, espera-se oferecer uma visão sobre os avanços e desafios enfrentados pelo Programa, contribuindo para a construção e reconstrução dessa política pública.

Metodologia

Retomando a ideia do caminhar, a definição do problema e a escolha dos objetivos de pesquisa são uma forma de planejar a jornada nesta dissertação. Traçar uma rota se faz com a definição do método e procedimento utilizados para coletar, analisar e interpretar os dados.

A investigação fundamenta-se no método dialético, que constituiu a base estruturante da filosofia hegeliana que, posteriormente, foi reinterpretado de forma crítica por Karl Marx, assumindo contornos distintos e opostos à perspectiva idealista (Zen; Sgarbi, 2018). Ao usar o método dialético, é preciso entender que a interpretação da realidade se fundamenta na análise de contradições, bem como na luta de opostos como processos de desenvolvimento da realidade; nas mudanças qualitativas e transformação dentro de um fenômeno; e na negação da negação se conduz a um desenvolvimento diferente da condição original (Gil, 2007).

Esta pesquisa adota uma abordagem crítica em relação à reprodução do paradigma capitalista na educação, especialmente nas áreas de Reforma Agrária e territórios quilombolas. Considerando que a crítica a reprodução do capitalismo tem por foco as contradições materiais e econômicas do seu modo de produção, o método utilizado é o Materialismo Histórico-Dialético.

O Materialismo Histórico-Dialético se aplica ao presente estudo, pois uma análise com base no Método em políticas públicas de educação possibilita a identificação das contradições e desigualdades no sistema educacional e a proposição de soluções (Rêses; Sousa; Silva, 2016). Nesse sentido, o estudo opta por uma análise crítica do fenômeno educativo por meio das categorias metodológicas presentes no Materialismo Histórico-Dialético, tais como: totalidade, materialidade, contradição e mediação.

Cada categoria tem seu significado desenvolvido nas obras de Karl Marx e carregam seus significados articulados com uma concepção de mundo própria e com uma crítica ao modo de produção capitalista. Assim, elenca-se nos próximos parágrafos cada uma dessas categorias metodológicas nas obras de Karl Marx.

A totalidade pode ser compreendida em *O Capital* como um sistema integrado e interdependente em que o econômico, o social e o político estão interligados. Ao investigar a mercadoria, o valor, o trabalho e o capital revelam-se como cada elemento só pode ser plenamente compreendido em sua relação em conjunto (Marx, 2011).

Nas *Teses de Feuerbach*, Marx (1998) apresenta a importância do filósofo alemão Feuerbach na ruptura com o idealismo e na abertura de caminho para o materialismo. Contudo, critica o materialismo contemplativo de Feuerbach por não reconhecer a práxis na construção da realidade. Alguns anos depois das Teses, Marx consolida sua compreensão da materialidade ao representá-la como um rompimento com o idealismo filosófico de Hegel, o que é expresso em *Contribuição à crítica da economia política* quando explica que não é a ideia que determina a realidade, mas a realidade material que determina a consciência. Nesse sentido, a categoria materialidade assume papel central na construção do método Materialista Histórico-Dialético, pois expressa a práxis e as condições concretas de existência na formação da consciência e na dinâmica histórica. Ao romper com o idealismo, Marx estabelece uma base teórica que não apenas interpreta o mundo, mas aponta para sua transformação, fazendo da materialidade um fundamento da práxis revolucionária (Marx, 2008).

Por sua vez, a contradição, em *O Manifesto Comunista*, é apresentada como a provocadora de mudanças históricas, expressa na luta entre a burguesia e o proletariado. Essa

relação é antagônica e não é estática, mas dinâmica, e é justamente no seu “combate que termina sempre ou por uma transformação revolucionária de toda a sociedade, ou pela destruição das duas classes em luta” (Engels; Marx, 2005, p. 40) que se revela o potencial de ruptura. Ao reconhecer a luta de classes como elemento constitutivo da realidade, Marx insere a contradição como das categorias mais importantes do Materialismo Histórico-Dialético.

A mediação, nos *Manuscritos Econômico-Filosóficos*, tem um significado relacionado à discussão da alienação no trabalho sob o capitalismo. Essa alienação não ocorre de forma direta, mas é mediada pelas condições materiais de produção, pelas relações sociais estabelecidas no processo produtivo e, sobretudo, pela lógica da exploração do capital. A mediação, nesse contexto, revela-se como uma categoria que expressa a forma como as estruturas materiais e sociais condicionam a experiência humana, tornando-se essencial para a crítica marxiana da economia política (Marx, 2022).

Ao aplicar as categorias mencionadas à educação, encontramos em Cury (2000) um referencial importante. O autor utiliza a base da Filosofia da Práxis em sua análise das categorias, que têm ao mesmo tempo a função de interpretar a realidade, servir como instrumento de análise para uma ação social transformadora e indicar uma estratégia política. Desse modo, as categorias são compreendidas da seguinte forma:

a) Totalidade: Ao considerar a educação apenas como um processo particular da realidade, sem reconhecer sua conexão com a totalidade, é tratá-la como um universo separado. A visão da totalidade em relação à educação envolve a constante interação entre as relações de produção e a produção de relações sociais. É nessa interação entre elementos determinantes e determinados, incluindo a educação, que a totalidade se manifesta e se desenvolve (Cury, 2000).

b) Contradição: Considera a educação como um campo de batalha entre a classe dominante e a classe explorada, além de assumir uma função política crítica porque a reprodução das relações sociais de produção não é simples repetição, mas uma ampliação que carrega as contradições da sociedade (Cury, 2000).

c) Mediação: No contexto da educação, é uma categoria fundamental, pois a educação atua como organizadora e transmissora de ideias, mediando as ações realizadas na prática social. Ela filtra diferentes perspectivas sobre as relações sociais e pode se tornar um instrumento de apoio para transformações sociais. Os intelectuais, incluindo professores, desempenham um papel essencial como mediadores nesse processo, contribuindo para a conscientização dos membros da classe à qual estão organicamente ligados. A luta pela direção da sociedade

também ocorre na concepção de mundo, e são os intelectuais que lideram essa batalha no nível estrutural (Cury, 2000).

Quanto à categoria materialidade, pode-se ter como referência Frigotto (2006), que a utiliza para criticar o conceito de capital humano, principalmente frente ao contexto das reformas educacionais fundamentadas pelo pensamento neoliberal. O autor explica como o conceito tem por base uma visão abstrata do sujeito, abordando a educação como investimento que objetiva aumento de produtividade. Sua crítica desvela como o capital humano ignora as condições materiais concretas presentes no processo educativo, como desigualdade social e exploração do trabalho.

As categorias do Materialismo Histórico-Dialético, juntamente com os conceito-chaves Estado, Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Educação do Campo permitem organizar os dados da pesquisa, interpretando-os para identificar padrões e relações, assim como apresentar os resultados de forma objetiva e estruturada.

Desse modo, a análise desta pesquisa considera o conjunto e relação das categorias, destacando a inter-relação com os conceito-chaves. Com uma abordagem com foco em uma política pública de educação, analisada a partir do Materialismo Histórico-Dialético, tem-se uma compreensão da realidade concreta e uma reflexão sobre o processo de mudança histórica presente no tema. Mesmo dentro da recomendação de Cury (2000) de que as categorias sejam analisadas em conjunto, a hegemonia tem destaque nesta pesquisa, pois oferece elementos de uma análise do problema de pesquisa que indiquem uma estratégia política como resposta.

Dentro do problema de pesquisa e dos objetivos propostos, o embasamento teórico-metodológico oferece elementos da Filosofia da Práxis, o que permite uma compreensão de como as tensões entre Estado e movimentos sociais refletem a dialética em torno da contradição, mediação, totalidade, materialidade e hegemonia na construção normativa do Pronera.

Esta dissertação resulta de uma investigação que abrange diversos aspectos metodológicos e temáticos. No que se refere à área do conhecimento, a pesquisa se situa no âmbito das ciências sociais, focando-se nas políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao campo, conforme definido pelo PPG-MADER. Em termos de abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, conforme descrito por Flick (2008), visando a compreensão do fenômeno estudado a partir de uma perspectiva interna. Quanto à natureza da pesquisa, ela é aplicada, pois busca explorar e melhorar aspectos da Educação do Campo como uma política pública. Em relação aos objetivos, a pesquisa é explicativa, com a finalidade de entender como a construção

normativa do Pronera contribui para a Educação do Campo, considerando a relação entre diversas variáveis nesse processo. Por fim, quanto aos procedimentos, a pesquisa é documental, permitindo a conexão entre a análise teórica e os documentos concretos do mundo real.

A pesquisa documental se apoiou na estrutura de gestão do Pronera por meio de um tripé formado por movimentos sociais, instituições de ensino e Incra. Desse modo, os documentos analisados foram os seguintes:

a) Cartas e manifestos que consolidaram as deliberações e as orientações sobre a construção da Educação do Campo e do Pronera, elaborados principalmente pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e pelo Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC). Esses documentos, referentes ao período de 1997 a 2018, são encontrados em Santos *et al.* (2020), e os do período de 2019 até a data presente estão disponíveis no site do FONEC (fonec.org/biblioteca/);

b) Portarias, instruções normativas e demais atos relativos ao Pronera, já levantados por Dias (2020), disponíveis no Diário Oficial da União (DOU) e no sítio do Incra, correspondentes ao período de 1998 a 2025.

Este conjunto de documentos permite conectar a análise teórica com os documentos do mundo concreto, proporcionando uma compreensão abrangente e detalhada da construção e implementação desta política pública voltada à Educação do Campo.

Os documentos são analisados a partir da técnica da triangulação de dados, conceituada por Zappellini e Feuerschütte (2015, p. 246-247), como sendo:

(...) um procedimento que combina diferentes métodos de coleta e de análise de dados, diferentes populações/sujeitos (ou amostras/objetos), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo, com o propósito de consolidar suas conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado. A triangulação deve utilizar um ponto de partida e confrontar os resultados obtidos com os diferentes métodos, populações, etc., bem como com as conclusões obtidas com base na perspectiva originalmente adotada para conduzir a pesquisa.

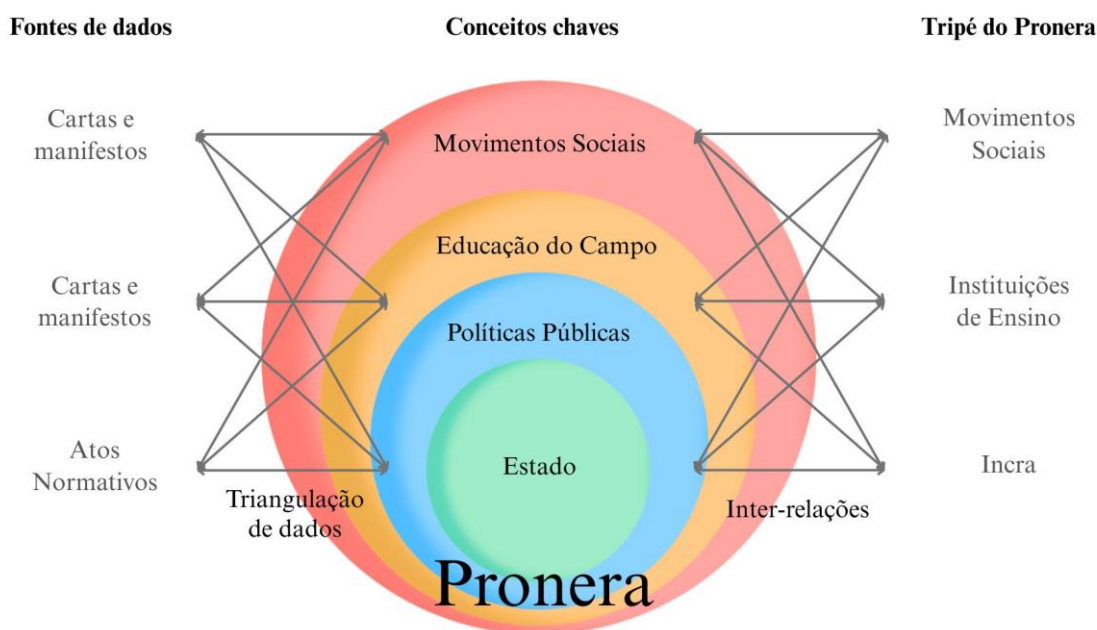
Flick (2008, p. 66) também oferece uma triangulação de perspectivas que destaca a importância do uso da técnica relacionada com o uso de conceitos-chave. Nesse sentido o autor explica que:

A utilização de conceitos-chave para ter acesso a processos relevantes e o uso da triangulação para revelar a maior diversidade de aspectos possível aumentam o grau de proximidade ao objeto na forma pela qual os casos e os campos são explorados.

Dentro da dinâmica a ser desenvolvida na pesquisa, a técnica da triangulação de perspectivas ocorre por meio do tipo triangulação de dados, explicada por Zappellini e Feuerschütte (2015) como aquele que utiliza de várias fontes de dados ao mesmo tempo que não emprega métodos distintos, além de envolver a coleta de diversos períodos, locais ou indivíduos.

Portanto, o caminho desta dissertação recorre a análise de dados correspondentes ao período de existência do Pronera e aos entes que fazem parte da gestão tripartite da política pública (em especial, Incra e movimentos sociais). A análise documental por meio da triangulação, envolvendo os conceitos-chaves e os dados coletados, são representados pelo diagrama da Figura 2.

Figura 2 – Triangulação associada aos conceitos-chave



Fonte: Elaborado pelo autor.

Pode-se fazer um paralelo da triangulação de perspectivas com o método da triangulação utilizado para calcular áreas em terrenos irregulares. Temos alguns parâmetros comuns nesse paralelo. Por exemplo, o cálculo de área na cartografia por triangulação é realizado pela divisão de uma área complexa em pequenos triângulos, que ao serem calculados individualmente, permitem chegar ao valor total da área. Na triangulação de perspectivas, a utilização de múltiplas fontes contribui para uma visão mais completa do objeto analisado. Outro parâmetro

comum observa-se ao dividir a área em diversos triângulos para uma medição mais precisa. Na triangulação de perspectivas, os resultados se tornam mais confiáveis quanto mais são integradas múltiplas abordagens.

Cabe a ressalva de que o paralelo tem o propósito de facilitar o entendimento sobre o método utilizado na análise documental e não atribuir ao trabalho a precisão, previsibilidade e generalização presente em um método matemático. Diferente disso, a triangulação de perspectiva relaciona-se a resultados que considerem contextos, significados e experiências subjetivas presentes no método social.

Com base em Flick (2004), que propõe a triangulação como estratégia para conferir maior validade à análise qualitativa diante de diferentes fontes, utiliza-se uma adaptação da metodologia para analisar os atos normativos do Pronera e os manifestos dos movimentos sociais. O objetivo é compreender o protagonismo dos movimentos. Nesse processo, torna-se possível identificar discursos e interesses (contrastantes ou convergentes), evitar a tendência a um único viés e evidenciar contradições, concordâncias ou mesmo situações de nulidade.

A partir, principalmente do último objeto específico desta dissertação, é possível aplicar e compreender o cruzamento entre os manifestos dos movimentos, os documentos institucionais e legais, assim como os contextos e narrativas das fontes. Portanto, com base nos dados selecionados, é possível adotar o seguinte caminho: codificação dos temas de cada fonte (léxico, objetivo e posicionamento); quadros comparativos; identificação de convergências e divergências; e síntese interpretativa e conclusiva.

O caminho a caminhar

Por fim, delinea-se o caminho que será traçado ao longo desta dissertação. O caminho a ser construído em busca da resposta ao problema de pesquisa. No primeiro capítulo, oferece-se a fundamentação teórica, abordando a relação entre o Materialismo Histórico-Dialético e a Filosofia da Práxis, com suas respectivas categorias. Também apresenta mais alicerces teóricos com uma abordagem sobre as categorias: Estado, Política Pública, Movimentos Sociais e Educação do Campo.

Em seguida, o segundo capítulo, apresenta os atos normativos do Pronera, analisando seus diálogos com os movimentos sociais, sistematizando-os em quatro tipos diferentes: de institucionalização, de operacionalização, de financiamento e de organização da sociedade civil

O terceiro capítulo dedica-se à análise da construção normativa, relacionando-a ao processo de coerção e consenso presente no Estado Integral, por meio da categorização das bases estruturais do Pronera e o início da periodização dessa política pública.

Por fim, o quarto capítulo, analisa o protagonismo dos movimentos sociais na construção normativa do Pronera, por meio de elementos analisados a partir da triangulação de perspectivas. Também finaliza a periodização com os tempos mais atuais do Pronera, oferecendo a compreensão sobre como os atos normativos expressam o protagonismo dos movimentos sociais.

Portanto, cada etapa desta dissertação compõem um trecho do caminhar a ser caminhado, rumo à construção da compreensão mais ampla e fundamentada possível sobre a relação entre a normatização do Pronera e o protagonismo dos movimentos sociais do campo.

1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS: A “CONSTRUÇÃO DE PONTES”

Em 1842, Karl Marx publicou uma série de artigos intitulada *Debates sobre a Lei de Furtos de Madeira*, no *Gazeta Renana*. Ele criticava a lei da Sexta Assembleia Provincial Renana de 1841, que proibia o furto de madeira. Marx (1842) relatava que os camponeses que recolhessem madeira caída para uso como lenha seriam punidos tão severamente quanto aqueles que furtassem madeira cortada. Ele defendia um direito consuetudinário para os pobres, que política e socialmente não possuíam propriedade da terra.

Gonzalez (1984, p. 22) explica que Marx, recém-formado e recém-iniciado no jornalismo, já possuía uma preocupação teórica: “desentranhar a relação da filosofia com o mundo”. Para o autor, a filosofia em Marx já buscava sua realização no mundo, tornando-se prática política e resolvendo-se na ação. É com essa base que Marx enfrentou o “difícil transe” de opinar no *Gazeta Renana* sobre matérias econômicas, diante do “desprezo com que a herança hegeliana interpretava o mundo dos interesses materiais”, das necessidades, carências e desejos (Gonzalez, 1984, p. 24).

Nos artigos sobre a lei florestal prussiana, Marx já apresenta as bases do materialismo histórico, pois as condições materiais dos camponeses são afetadas pela lei que criminaliza a coleta de lenha. A necessidade econômica leva os camponeses a coletarem madeira, e a criminalização dessa prática se torna uma forma de opressão que agrava ainda mais a sobrevivência desses sujeitos. A dialética também se faz presente ao expressar as contradições internas e o conflito de classes representado pela lei que criminaliza e pela prática da coleta, que promove a sobrevivência.

Marx (2008) baseia-se no materialismo histórico para argumentar que as condições materiais e as relações de produção são os principais motores das mudanças sociais e históricas.

O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social. (Marx, 2008, p. 47)

Marx (2008) argumenta que a luta de classes, resultante das contradições econômicas, molda a estrutura da sociedade e impulsiona sua transformação. Essa luta emerge das

contradições econômicas inerentes ao modo de produção capitalista, onde as forças produtivas materiais entram em conflito com as relações de produção, como a propriedade privada e as relações de classe. Em *Debates sobre a Lei de Furtos de Madeira*, Marx (1842) ilustra como as contradições entre as necessidades dos camponeses e as relações de propriedade impostas pela classe dominante resultam em conflito. Essas contradições refletem-se nas relações jurídicas de propriedade, que, ao regulamentarem a proibição de furto (coleta) de lenha, deixam de facilitar o desenvolvimento das forças produtivas e, em vez disso, tornam-se obstáculos.

Quando as relações de produção se transformam em entraves, desencadeiam uma crise que só pode ser resolvida por uma mudança radical na estrutura social, política e econômica. Embora o desfecho do caso de 1842 não seja esse, a crise abre caminho para uma revolução social, onde a classe trabalhadora redefine as relações de produção e estabelece uma nova ordem social que acompanha o desenvolvimento das forças produtivas. Assim, Marx (2008) explica que é o "ser social" que determina a consciência das pessoas, e não o contrário.

1.1 Gramsci e a Filosofia da Práxis

Gramsci (2024a), no entanto, expandiu essa perspectiva ao introduzir a Filosofia da Práxis, que igualmente reconhece a importância das condições materiais.

É evidente que para a filosofia da práxis a ‘matéria’ não deve ser entendida nem no significado que resulta das ciências naturais [...] nem nos significados que resultam das diversas metafísicas materialistas. As diversas propriedades físicas (químicas, mecânicas etc.) da matéria (que) em seu conjunto constituem a própria matéria [...] são consideradas, mas apenas na medida em que se tornam ‘elemento econômico’ produtivo. A matéria, portanto, não deve ser considerada como tal, mas como social e historicamente organizada pela produção e, portanto, a ciência natural, essencialmente, como uma categoria histórica, uma relação humana”. (Gramsci (2024a, p. 80)

A citação acima enfatiza a ideia da Filosofia da Práxis, na qual a materialidade deve ser compreendida como social e historicamente organizada pela produção. No entanto, Gramsci (2024b) também acrescenta uma dimensão cultural e ideológica às relações sociais, criticando, por exemplo, o economicismo imposto ao materialismo histórico.

Tendo esquecido que a tese de Marx – de que os homens adquirem consciência dos conflitos fundamentais no terreno das ideologias – tem um valor orgânico, é uma tese gnosiológica e não psicológica ou moral, criou-se uma forma mentis que considera a política e, assim, toda a história como uma marcha de tolos, um jogo de ilusionismos e de prestidigitacões. Toda a atividade cultural é assim reduzida a “desvelar” truques,

a suscitar escândalos, a acertar as contas com os homens políticos. Naturalmente os erros de interpretação são às vezes grosseiros e reagem, assim, negativamente sobre o prestígio da doutrina original. Por isso, deve-se combater o economicismo não só na teoria da historiografia, mas também na teoria e na prática política. Neste campo, a reação deve ser conduzida no terreno do conceito de hegemonia [...]" (Gramsci, 2024b, p. 65).

É na sua pretensão de "[...] desincrustar o marxismo das vulgarizações positivistas e materialistas" (Dainotto, 2017, p. 301) que Gramsci enfrenta, por exemplo, "o economicismo [que] se apresenta sob muitas outras formas além do liberalismo teórico e do sindicalismo teórico" (Gramsci, 2024b, p. 62). Essa tarefa estabelece uma diferenciação entre o materialismo filosófico vulgar e a Filosofia da Práxis, sendo este baseado em uma definição de matéria como "dado ontológico e totalidade do existente" e aquele baseado em uma definição "como relação histórica" (Dainotto, 2017, p. 301).

A condição material é, portanto, a pedra fundamental da ponte que liga o materialismo histórico à Filosofia da Práxis. Essa ponte atua como uma metonímia que expressa a transposição das interpretações vulgares e errôneas do marxismo. Se o que está sob a ponte é uma falha profunda no terreno, Gramsci (2024b, p. 63) define como um "erro de método [...] que não distingue, na análise das situações econômicas e das estruturas sociais, o que é 'relativamente permanente' do que é 'flutuação ocasional'".

Ao atravessar a ponte, encontra-se a Filosofia da Práxis, que é "uma verdadeira revisão e interpretação do materialismo histórico como filosofia independente e original [...] uma ortodoxia própria do marxismo" (Dainotto, 2017, p. 301). Assim, a Filosofia da Práxis analisa de forma mais abrangente e complexa o materialismo histórico, integrando as condições materiais com a necessidade de uma luta contínua pela hegemonia cultural, sem diminuir a relevância das bases econômicas destacadas por Marx.

A Filosofia da Práxis é um conceito central para Antônio Gramsci, a partir do qual se pode explorar várias categorias fundamentais para compreender seu pensamento. Entre elas estão: hegemonia, sociedade política e sociedade civil, bloco histórico, intelectuais orgânicos, crise de hegemonia e guerra de posição. Esses conceitos são cruciais para entender como a Filosofia da Práxis aborda a transformação social e a manutenção do poder.

A hegemonia é "[...] uma categoria polissêmica e complexa nos escritos de Gramsci [...] [e] essencial para a compreensão da dominação burguesa e de construção de uma práxis revolucionária" (Oliveira Júnior, 2020, p. 172). Refere-se à maneira como a classe dominante exerce sua liderança e mantém seu poder, não apenas pela força ou coerção, mas também pelo consentimento e persuasão (Gramsci, 2024c, p. 12).

A hegemonia é construída e mantida por meio das instituições culturais, educacionais e midiáticas que disseminam os valores, normas e ideologias dominantes, fazendo com que essas ideias sejam vistas como universais e naturais por toda a sociedade (Gramsci, 2024d, p. 34). Esse domínio cultural é essencial para a estabilidade e continuidade do poder político, pois assegura que a ordem social seja percebida como legítima e inevitável (Gramsci, 2024e, p. 45).

Portanto, a hegemonia é um processo dinâmico e contínuo de construção de consenso e manutenção da liderança cultural (Gramsci, 2024f, p. 67). A categoria é essencial para esta pesquisa, pois permite compreender como as políticas públicas de educação podem contribuir para o estabelecimento de uma nova hegemonia.

Gramsci, em sua busca por uma concepção de Estado que não fosse de aplicação simplista e mecanicista (Gramsci, 2024c, p. 153), desenvolve a ideia de Estado Integral (a qual veremos mais detalhadamente seções seguintes), que “poderia se dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, ou seja, hegemonia coraçada de coerção” (Gramsci, 2024g, p. 81). A explicação por meio de uma expressão algébrica de soma é uma forma de expressar um conceito que “indica a relação de unidade-distinção que [Gramsci] capta entre Estado e sociedade civil” (Liguori, 2017, p. 261). Assim, a sociedade civil é entendida como o lugar de criação da hegemonia, afirmação do senso comum e formação das consciências, não sendo contraposta à sociedade política, mas perfeitamente integrada a ela (Liguori, 2003, p. 187).

Texier (2017), ao apresentar a acepção de sociedade civil, a partir de um conceito em sentido gramsciano, explica que

A sociedade civil [...] é a esfera da atividade política por excelência, enquanto lugar em que aparecem em cenas organizações assim denominadas privadas (sindicatos, partidos, organizações de todo tipo), que têm como objetivo a transformação do modo de pensar dos homens (Texier, 2017, p. 733).

Sendo a sociedade civil a arena principal da atividade política, Gramsci (2024g, p. 117) chama as organizações privadas de aparelhos privados de hegemonia. Esses aparelhos desempenham um papel fundamental na “reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, um fato filosófico [ou na linguagem crociana¹⁰] determina-se uma completa reforma filosófica” (Gramsci, 2024c, p. 45). Diferentemente da sociedade política, que exerce

¹⁰ A expressão “linguagem crociana” remete ao pensamento de Benedetto Croce, filósofo idealista italiano e crítico do marxismo. Nos *Cadernos do Cárcere*, Gramsci contrapõe essa tradição intelectual por considerá-la expressão da hegemonia cultural burguesa. A crítica dirigida a Croce desempenhou papel decisivo na elaboração do pensamento gramsciano acerca do papel dos intelectuais, da cultura e da educação como elementos centrais na disputa hegemônica.

o “aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina daqueles grupos que não ‘consentem’” (Gramsci, 2024d, p. 9), a sociedade civil influencia pela “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (Gramsci, 2024g, p. 22).

Esse enfoque sublinha a importância dos movimentos sociais do campo na luta por uma nova hegemonia, evidenciando que a verdadeira transformação social ocorre não apenas por meio do Estado, mas também dentro da dinâmica das instituições e lutas cotidianas. Assim, Gramsci (2024d) contribui para a reflexão sobre a importância estratégica de fortalecer a sociedade civil como um meio de promover mudanças profundas na sociedade.

Outra categoria fundamental em Gramsci é o bloco histórico, que, a partir de uma distinção didática entre forma e conteúdo, define-se como a combinação entre as forças materiais como conteúdo e as ideologias como formas, pois “[...] as forças materiais não seriam concebidas historicamente sem forma, e as ideologias seriam caprichos individuais sem as forças materiais” (Gramsci, 2024h, p. 25). As forças materiais, como componentes das condições materiais (as mesmas reconhecidas no início desta seção como a ligação entre materialismo histórico e Filosofia da Práxis), são a base econômica de uma sociedade, enquanto as ideologias fazem parte de uma superestrutura.

No prefácio de *Contribuição à Crítica da Economia Política*, Marx (2008, p. 47) conclui que é na Economia Política que se deve procurar a anatomia da sociedade burguesa, resumindo que “[...] a totalidade [...] [das] relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”. Em Marx, temos uma relação entre estrutura e superestrutura, onde o conteúdo (forças materiais – estrutura) condiciona a forma (ideologias – superestrutura).

Voza (2017, p. 66) explica que Gramsci “[...] renova criticamente a concepção marxiana corrente da relação estrutura-superestrutura, na qual a segunda servia de mero ‘reflexo’ especular da primeira”. Essa crítica à concepção corrente pode ser compreendida como parte da postura crítica de Gramsci (2024h) em relação às leituras vulgares da obra de Marx, algo que pode ser observado no seguinte trecho do Caderno do Cárcere n.º 7:

A pretensão (apresentada como postulado essencial do materialismo histórico) de apresentar e expor cada flutuação da política e da ideologia como uma expressão imediata da estrutura, deve ser combatida teoricamente como um infantilismo primitivo, ou, praticamente, deve ser combatida com o testemunho autêntico de Marx, escritor de obras políticas e históricas concretas. (Gramsci, 2024h, p. 27)

Antonio Gramsci é muitas vezes considerado um “revisionista”, mas, como rebate Germino (2003, p. 136), na verdade foi um revolucionário, um “arquiteto de uma nova política”. Gramsci (2024h) concebeu uma ponte entre o materialismo histórico e a Filosofia da Práxis, onde a unidade nos elementos constitutivos do marxismo se apresenta da seguinte forma:

[...] pelo desenvolvimento dialético das contradições entre o homem e a matéria (natureza – forças materiais de produção). Na economia, o centro unitário é o valor, ou seja, a relação entre o trabalhador e as forças industriais de produção [...]. Na filosofia – a práxis – isto é, a relação entre a vontade humana (superestrutura) e a estrutura econômica. Na política – relação entre o Estado e a sociedade civil – isto é, a intervenção do Estado (vontade centralizada) para educar o educador, o ambiente social em geral. (Gramsci, 2024h, p. 24)

O conceito de bloco histórico, conforme concebido por Gramsci, refere-se à aliança entre diferentes forças sociais, econômicas e políticas que formam a base de um determinado regime ou ordem social, mantida pela hegemonia cultural e política de uma classe. Um aspecto importante do conceito de bloco histórico é destacado por Gramsci (1977¹¹ *apud* Voza, 2017), que discute a noção de história ético-política de Benedetto Croce, apresentada no Caderno do Cárcere n.º 10. Voza (2017) explica que Croce valorizou a importância dos aspectos culturais e do pensamento na história, enfatizando que a hegemonia e o consenso são elementos necessários para formar um bloco histórico concreto. Essa atenção aos fatos culturais e ao pensamento como valores instrumentais é vista como crucial para a manutenção da hegemonia dentro do bloco histórico, segundo a interpretação de Gramsci.

Ao construir uma ponte entre o materialismo histórico marxista e a "filosofia da cultura" de Benedetto Croce, Gramsci desenvolveu uma abordagem que valorizava tanto a base econômica quanto a superestrutura cultural na análise social e histórica. Desse modo, a cultura tem sua importância reconhecida, pois está sempre entrelaçada com as relações de poder e com a dinâmica da luta de classes.

Nesse contexto teórico, introduzimos a categoria de intelectuais orgânicos. Voza (2017), analisando trechos do Caderno do Cárcere n.º 4, explica que:

[...] o intelectual orgânico não é simplesmente o intelectual do consenso [...] [pois] como a ideologia não é mera aparência ou uma dissimulação, ou uma falsa consciência, o intelectual orgânico não pode ser reconduzível, nem em negativo nem em positivo, à mera vontade-capacidade de produzir consenso, mas toma corpo e adquire significado em uma peculiar função conectivo-organizativa: o consenso não é um efeito que se acresce, mas está incorporado, em formas sempre diferentes e que se renovam, naquela função de fundo. (Voza, 2017, p. 431)

¹¹ GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere**. Edição crítica do Instituto Gramsci. Organização de Valentino Gerratana. Torino: Einaudi, 1977.

O que a Voza (2017) nos explica, considerando o pensamento de Gramsci, é que a função do intelectual orgânico não se limita a convencer ou obter a concordância das massas. Na verdade, os intelectuais orgânicos ajudam a construir e manter a coesão social e a hegemonia cultural. Desse modo, o consenso não é um simples efeito secundário, mas está profundamente incorporado na função dos intelectuais orgânicos, os quais renovam e adaptam suas formas de atuação para manter essa função.

Considerando esta dissertação, a categoria de intelectual orgânico tem um papel fundamental como chave interpretativa na análise de movimentos sociais do campo, quanto ao seu papel na construção normativa do Pronera. Essa compreensão pode nos apresentar a renovação dos consensos e o tensionamento às coerções por parte dos movimentos na luta pela Educação do Campo. Assim, esses movimentos buscam não apenas o acesso à educação, mas também a mudança de valores e práticas da sociedade, ou seja, uma nova hegemonia.

Nesse contexto, uma nova hegemonia é precedida por uma crise, que, em Gramsci, é entendida como uma “crise de autoridade”, um elemento particular dentro de uma ampla “crise orgânica” (Filippini, 2017, p. 161), que por sua vez exhibe os traços típicos de uma crise de hegemonia (La Porta, 2017a, p. 164).

Gramsci, citado por Filippini (2017, p. 161), explica que “[...] a crise é chamada também de ‘crise de hegemonia da classe dirigente’, ocorrendo quando esta falha em realizar um grande empreendimento político (por exemplo, uma guerra), ou quando grandes massas de camponeses e pequenos burgueses intelectuais passam da passividade para a atividade política, fazendo demandas que geram uma revolução. Isso resulta em uma crise de autoridade, refletindo uma crise de hegemonia e do Estado como um todo. A citação de Filippini (2017) tem por base o Caderno do Cárcere n.º 13 e mostra como as crises de hegemonia são períodos de profunda instabilidade, onde a autoridade e a legitimidade da classe dirigente são desafiadas tanto por seus próprios fracassos quanto pela ativação política das massas, resultando em mudanças sociais e políticas significativas.

La Porta (2017a, p. 163), referindo-se a um trecho do Caderno do Cárcere n.º 13, dentro do contexto da crítica ao economicismo na relação estrutura-superestrutura, concluiu que “a crise orgânica é justamente constituída por uma fratura entre estrutura e superestrutura, determinada pelo surgimento de contradições que surgem no momento em que a superestrutura se desenvolve em não conformidade com a estrutura”.

A "fratura" mencionada por La Porta (2017a) ocorre quando a superestrutura começa a evoluir de forma não alinhada com a estrutura subjacente. Por exemplo, movimentos sociais e

intelectuais orgânicos podem promover novas formas de pensamento e organização que desafiam a hegemonia existente, criando pressões para que a superestrutura se adapte ou se transforme. Essa tensão e conflito entre estrutura e superestrutura abrem espaço para uma crise de autoridade e a possibilidade de uma nova hegemonia emergir.

A crise de hegemonia pode ser vista como um prelúdio para a "guerra de posição", o último conceito do gramsciano a ser visitado nesta seção. Para Ciccarelli (2017, p. 360),

A noção de guerra de posição interage diretamente com as principais categorias do pensamento político gramsciano, caracterizando seus momentos essenciais e orientando sua análise histórica, a partir do conceito de 'hegemonia', resultado de uma ação intelectual, moral e política dos dirigentes sobre os dirigidos.

A guerra de posição, que se desenrola diante da crise de hegemonia, é um conceito fundamental para a compreensão da construção de uma nova hegemonia. Para tanto, é essencial entender esse conceito em contraste com o conceito de guerra de movimento. Em Gramsci (2024e, p. 14), a distinção baseia-se nas diferenças entre a arte política e a arte militar:

Ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara minuciosamente e tecnicamente no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais seja como um complexo de associações na vida civil, constituem para a arte política algo similar às 'trincheiras' e às fortificações permanentes do fronte na guerra de posições: fazem com que seja 'parcial' o elemento do movimento que antes constituía 'toda' a guerra etc.

Em Gramsci (2024e), tanto na arte política, como na arte militar, a estratégia dinâmica e rápida da guerra de movimento é substituída por uma abordagem mais estática e prolongada na guerra de posição. A referência a "trincheiras" e "fortificações permanentes" simboliza a natureza estática e prolongada da guerra de posição. Assim como nas trincheiras de uma guerra militar, onde os combatentes ficam em posições fixas por um longo período, na guerra de posição na política, as estratégias envolvem a construção e a manutenção de posições a longo prazo, em vez de movimentos rápidos e dinâmicos.

Para Gramsci (2024e), as "trincheiras" representam as estruturas estáveis e bem estabelecidas que sustentam a hegemonia cultural e intelectual nas democracias modernas, tornando as mudanças rápidas ("movimento") apenas parte de um esforço maior e contínuo.

É importante também elucidar que a relação entre sociedade política e sociedade civil na guerra de posição não se refere a uma classe ou grupo social "ganhar posição" no Estado.

Na verdade, o conceito refere-se à formação de aparelhos de hegemonia a partir da sociedade civil. Gramsci (1977 *apud* Ciccarelli, 2017, p. 359), explica esse ponto da seguinte forma:

No parecer de G. [Gramsci], é a partir da sociedade civil (parte do ‘Estado integral’) a constituir o terreno de choque político-militar no qual as classes põem em ato as respectivas relações de força. O objetivo desse choque é a construção, ou transformação, de ‘um aparelho hegemônico, que, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento’.

A guerra de posição, portanto, é “[...] um dos instrumentos usados pela filosofia da práxis para definir as modalidades com as quais se afirmam a luta e a organização das classes [...]” (Ciccarelli, 2017, p. 358). Desse modo, a categoria guerra de posição, junto com as demais analisadas, constrói pontes no pensamento gramsciano, representando uma “unidade-distinção” entre diferentes “pontos” conceituais.

A fundamentação teórica apresentada não busca construir um argumento dicotômico (certo-errado; verdade-mentira; bem-mau). Gramsci oferece uma visão abrangente que não nega as contradições internas da sociedade, nem as trata de forma simplista e mecânica. Por exemplo, é um equívoco compreender que a construção de aparelhos hegemônicos é um propósito que cabe exclusivamente às classes subalternas. Isso também é um objetivo das classes dominantes. Cabe ao processo de luta social a disputa pela hegemonia.

O que a fundamentação em Gramsci oferece é uma análise mais ampla e complexa a partir da Filosofia da Práxis. Dessa forma, nas próximas seções, será realizada uma análise detalhada das interações entre Estado, política pública, movimentos sociais e Educação do Campo, demonstrando como os conceitos gramscianos podem ser utilizados para compreender a construção das bases normativas do Pronera e sua relação com o protagonismo dos movimentos sociais.

1.2 Estado e políticas públicas

O conceito de Estado é multifacetado, englobando diversas correntes de pensamento que exploram sua natureza, funções e justificativas. Para uma concepção moderna de Estado, é possível destacar as principais correntes, conforme descrito a seguir.

O realismo político, surgido entre os séculos XVI e XVII e representado por pensadores como Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes, percebia a natureza humana como egoísta e competitiva. Em resposta a isso, defendia a necessidade de um Estado forte e centralizado para

manter a ordem e garantir a segurança (Bobbio; Bovero, 1987). Em contraste, o liberalismo, que se desenvolveu entre os séculos XVI e XIX, contou com teóricos como John Locke e John Stuart Mill, que destacavam a liberdade individual e os direitos naturais. Mendonça (2014), explica que o Estado liberal residiu na propriedade privada em que um grupo se apropriou do que pertencia a todos e subordinou os demais transformando-os em força de trabalho.

Por outro lado, o marxismo, surgido a partir do século XIX com Marx e Engels, considera o Estado como um instrumento da classe dominante, originado com o advento da propriedade privada, para a exploração da força de trabalho da classe trabalhadora. Segundo Mendonça (2014), na perspectiva marxista, o Estado é uma ferramenta utilizada pelos proprietários privados para assegurar e esconder a apropriação dos recursos, empregando leis e medidas coercitivas para manter os despossuídos em sua condição sem que se rebelem.

Outras correntes, como o contratualismo, o anarquismo, o fascismo, o neoliberalismo e o Estado de bem-estar social (*Welfare State*), oferecem suas próprias perspectivas e propostas sobre a organização do Estado e sua evolução histórica, bem como sobre o seu papel na política moderna (Bobbio; Bovero, 1987).

Contudo, com Gramsci e sua ênfase na história, o Estado é reconceituado como uma relação social que recupera e amplifica as definições do marxismo clássico. De acordo com Mendonça (2014), o Estado passa a ser visto como ampliado¹², incorporando tanto a sociedade civil quanto a sociedade política.

Na concepção gramsciana, o Estado não é apenas uma máquina de coerção composta por instituições como o governo, a polícia e o exército (denominadas sociedade política), mas também inclui as instituições da sociedade civil, como escolas, igrejas, mídia e sindicatos.

Ao incorporar tanto a sociedade civil quanto a sociedade política no conceito de Estado, Gramsci redefine a compreensão de como o poder é exercido e mantido. Segundo Gramsci (2024g), o Estado Integral é uma entidade complexa que abrange não apenas os mecanismos de coerção, mas também de consenso.

Desse modo, as leis (normas ou regras) são complementadas pela criação de uma hegemonia cultural que legitima a ordem social ou são, por vezes, produto dessa hegemonia. A dimensão cultural expressa a hegemonia e se comporta como um campo de batalha que disputa significados e consciências. Na acepção gramsciana, a cultura tem um papel de disputar

¹² É importante frisar que a autora citada se utiliza da expressão Estado Ampliado como interpretação do conceito de Estado Integral, literalmente citado nos *Cadernos do Cárcere* de Gramsci. O termo “ampliado” popularizou-se a partir das interpretações de Christine Buci-Glucksmann e Carlos Nelson Coutinho na década de 1980. Apesar da tendência contemporânea de uso do termo “ampliado”, esta dissertação opta pelo termo “integral” presente, principalmente, no *Caderno do Cárcere* n.º 6.

significados e consciências crucial na consolidação e manutenção da hegemonia. O Estado não é apenas entendido como uma esfera político-jurídica, mas também como a soma das instituições da sociedade civil, onde se forja o consenso necessário para a governabilidade.

A cultura, nesse contexto, transcende o erudito, abrangendo todas as formas de comunicação e socialização que moldam a consciência coletiva. Por meio dos aparelhos privados de hegemonia uma classe dissemina sua visão de mundo, seus valores e ideologias, estabelecendo um senso comum que legitima sua liderança.

Considerando a cultura como um campo de batalha onde se disputam significados e consciências, é essencial dispor de “armas” à altura do desafio. Gramsci (2024i, p. 33-34) aborda a necessidade de “armas” no Estado Integral com a seguinte perspectiva:

Pode-se dizer, a propósito da filosofia do marxismo, o mesmo que Rosa Luxemburgo diz sobre a economia: no período romântico da luta [...] todo o interesse se foca nas armas mais imediatas, nos problemas de tática política. A partir do momento, contudo, em que há um novo tipo de Estado, nasce [concretamente] o problema de uma nova civilização e, assim, a necessidade de elaborar as concepções mais gerais, armas mais refinadas e decisivas.

Gramsci (2024i), ao relacionar a filosofia do marxismo com a Filosofia da Práxis, apresenta novas “armas” no conceito de Estado Integral. No chamado “período romântico”, destacam-se as táticas imediatas e as armas políticas necessárias para enfrentar a opressão direta. Naquele período, as estratégias e táticas políticas empregadas no início da luta revolucionária eram mais imediatas, incluindo greves, protestos, panfletagem, ocupações e boicotes.

À medida que a luta avança e surge um novo tipo de Estado (integral), as questões se tornam mais complexas. O “problema de uma nova civilização”, mencionado por Rosa Luxemburgo, pode ser entendido, no contexto gramsciano, como a necessidade de construir uma nova hegemonia cultural. Não basta apenas conquistar o poder político; é necessário transformar profundamente as estruturas culturais e ideológicas da sociedade por meio de “armas mais refinadas e decisivas”, ou seja, construir uma nova hegemonia. Isso envolve a criação de uma nova visão de mundo que possa ser internalizada pelas massas, integrando suas aspirações e necessidades.

Seguindo a interpretação ortodoxa do marxismo, as leis são vistas como instrumentos da classe dominante para manter o *status quo* e evitar a rebelião dos despossuídos (Mendonça, 2014). Contudo, na Filosofia da Práxis, as leis podem ser entendidas como “armas mais refinadas e decisivas” quando elaboradas e utilizadas para promover visões de mundo próprias

(Gramsci, 2024i). Isso significa que, em vez de apenas resistir às estruturas existentes, os despossuídos podem participar ativamente na criação e reformulação de normas e regras, transformando-as em ferramentas de emancipação e mudança social.

A partir da concepção gramsciana de Estado, a construção dos marcos normativos do Pronera pode ser vista como uma aplicação concreta das “armas mais refinadas e decisivas”, com o objetivo de estabelecer uma nova hegemonia. Ao integrar as demandas e contribuições dos movimentos sociais pela Educação do Campo, esses marcos normativos não apenas institucionalizam direitos e práticas, mas também criam uma dimensão de resistência e transformação nos espaços da Educação do Campo.

Um fio condutor na análise desta dissertação passa pela noção de ato normativo, que, como instrumento específico do conjunto característico de um marco normativo, representa a capacidade do Estado de proceduralizar, limitando o exercício do poder, aumentando a transparência e a participação, e fortalecendo o respeito aos valores democráticos¹³ (Silveira, 2016). Atos normativos também são conceituados como atos que produzem efeitos gerais, alcançando todos que se encontrem na mesma situação regulada¹⁴ (Di Pietro, 2018). Em Silva (2012), um marco normativo, por sua vez, é entendido como o conjunto abrangente de princípios e normas que estabelece a base legal e estrutural do Estado, incluindo aspectos fundamentais de sua organização e funcionamento.

Assim como para os marcos na sua abrangência, quanto para os atos na sua instrumentalidade, a expressão “armas mais refinadas e decisivas” pode ser aplicada à construção de políticas públicas. As normas, em seus dois sentidos, buscam garantir que as políticas públicas estejam em conformidade com os valores e objetivos estabelecidos no Estado. Dessa forma, políticas públicas também são estratégias para transformar profundamente as estruturas culturais e ideológicas da sociedade.

¹³ Silveira (2016) refere-se aos valores democráticos no contexto do Estado democrático de direito. Com base no pensamento gramsciano sobre o Estado Integral, é possível notar uma relação complexa entre esses conceitos, que podem ser vistos tanto como compatíveis quanto contraditórios, dependendo da abordagem adotada. O Estado Democrático de Direito enfatiza o consenso social, alcançado por mecanismos democráticos como eleições, representatividade e participação popular. No entanto, existem pontos de contradição, especialmente quando o Estado Integral de Gramsci destaca a necessidade de uma transformação radical das estruturas de poder, enquanto o Estado Democrático de Direito tende a operar dentro de um quadro reformista, buscando mudanças graduais e dentro das normas estabelecidas. Assim, os dois conceitos podem se interligar, mas também apresentam desafios e tensões, dependendo do contexto e da perspectiva adotada.

¹⁴ Quanto ao conceito de regulação, D'Hombres (2007 *apud* Oliveira, 2014), discute a partir da sociologia e das ciências políticas que a compreensão da regulação envolve uma reflexão sobre a normatividade, abordando questões práticas e teóricas. O autor destaca a necessidade de definir normas e princípios, compreender o conceito de regulação, e identificar quem deve ser o regulador e qual o campo de intervenção (se maximalista ou minimalista). O conceito de regulação possui uma complexidade e diversidade de abordagens.

Conceitualmente, Souza (2006, p. 24) sugere que existem inúmeras definições para política pública, sendo a mais popular aquela que a descreve como respostas para questões como “quem recebe o quê, porquê e que diferença isso faz”, inspirada no cientista social Harold Lasswell. A autora explica que a política pública é um campo multidisciplinar que abrange a sociologia, a ciência política e a economia. Seu objetivo é elucidar a natureza das políticas públicas e seus processos.

Portanto, qualquer referencial teórico sobre políticas públicas deve considerar a interação entre o Estado, a política, a economia, a sociedade e, dentro da abordagem analisada nesta dissertação, a cultura. Souza (2006, p. 26) resume que “[...] 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)”.

Höfling (2001), com base em Gobert e Muller (1987), também aborda políticas públicas como o “Estado em ação”. A autora busca uma compreensão de políticas públicas, diferenciando Estado e Governo. O Estado é definido como as instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército) que facilitam a ação do governo. O Governo, por sua vez, refere-se aos programas e projetos propostos por uma parte da sociedade para orientar a política e desempenhar as funções do Estado por um período específico. Höfling (2001, p.31) destaca que “políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”. Ela argumenta que, ao terem um enfoque social e não serem pensadas apenas por seus organismos, é mais apropriado utilizar o termo política pública social.

Delgado (2021) explica que o referencial normativo principal das políticas sociais está contido no Direito Social da Constituição Federal de 1988. Para o autor, ao mesmo tempo, essas políticas enfrentam constante pressão para a modificação do ordenamento que as protege, refletindo a tensão entre avanços sociais e forças conservadoras.

Schmidt (2018, p. 144) apresenta um conceito que reforça a interrelação entre políticas públicas, economia e luta de classes, pois ressalta a importância da ideologia na formulação das políticas públicas. Essa posição se aproxima de Gramsci (2024g), que argumenta que a classe dominante mantém seu poder não apenas através do controle corporativo (econômico), mas também pelo domínio ideológico, moldando a superestrutura e influenciando o consenso. Schmidt (2018) também faz referência à hegemonia de certas ideias como vetor fundamental para entender decisões políticas que refletem também essa perspectiva gramsciana.

Dessa maneira, considerando que o objeto do presente estudo é uma política de educação, deve-se compreender a política pública (especialmente social) na perspectiva de seu papel crucial na disputa por uma nova hegemonia. Como ressalta Molina (2012, p. 591), a perspectiva gramsciana “recupera a compreensão da indissociabilidade da política e da cultura para melhor entendermos a importância do avanço das consciências no acúmulo de forças para a conquista de políticas sociais”.

Portanto, políticas públicas sociais conquistadas, como o Pronera, podem ser uma ferramenta significativa para promover uma nova visão de mundo que desafia e transforma a ordem dominante, contribuindo para a formação de um novo bloco histórico que representa os interesses e valores das classes subalternas.

1.3 Movimentos sociais e Educação do Campo

As conquistas da Educação do Campo com a criação de políticas públicas não ocorreram por conta de uma iniciativa do aparato estatal, mas por meio da luta dos movimentos sociais do campo. Desse modo, o conceito de movimentos sociais é importante para a compreensão de diferentes formas de ação coletiva e mudança social, em especial aquelas conhecidas como parte do movimento da Educação do Campo.

Assim, pode-se iniciar por uma conceituação em Gohn (2011), a qual argumenta que os movimentos sociais são fontes de inovação e aprendizagens, atuando como matrizes geradoras de saberes e práticas. Gohn (2012) explica que os movimentos sociais são uma ação coletiva que resulta de lutas nas esferas sociais, políticas, econômicas ou culturais. A autora argumenta que a identidade dos movimentos sociais é moldada por suas demandas, adversários e aliados, e é estruturada por bases, lideranças e assessorias que formam redes de mobilizações organizadas. A autora menciona que esses movimentos utilizam diversas práticas comunicativas, que vão desde a oralidade direta até os modernos recursos tecnológicos, e desenvolvem projetos ou visões de mundo que sustentam suas reivindicações. Por fim, Gohn (2012) destaca que os movimentos sociais possuem culturas próprias que orientam a forma como direcionam e mantêm suas demandas.

O conceito da autora, portanto, tem uma relação com o pensamento gramsciano quando suas abordagens sobre identidade coletiva, organização de base, hegemonia cultural e uso de comunicação e cultura são como ferramentas de luta e mobilização social. Assim, os movimentos sociais estudados pela autora persistem como forças que podem desafiar e

reconfigurar a hegemonia dominante através da mobilização de uma consciência coletiva e da construção de uma nova ordem social.

Como visto no início desta dissertação, é importante também considerar o conceito de movimento sindical e de organização popular do campo, pois assim é possível contemplar a diversidade de sujeitos coletivos pertencentes à luta por direito no campo, especialmente o direito à Educação do Campo. Embora interligados por pautas comuns, esses agrupamentos possuem trajetórias, formas organizativas e estratégias políticas distintas.

Os movimentos sindicais do campo brasileiro têm uma trajetória composta por disputas internas e enfrentamentos políticos. Conforme destaca Medeiros (1989), o sindicalismo rural se constituiu em meio a tensões entre diferentes projetos políticos e sociais. Para a autora, desde a criação da CONTAG, passando pela atuação da Igreja na sindicalização rural, até os embates com o Estado e o agronegócio, os sindicatos foram moldando uma representação política dos trabalhadores rurais que oscilou entre a institucionalização e a mobilização de base. Medeiros (1989) enfatiza que o sindicalismo não pode ser compreendido apenas como uma estrutura formal, mas como um campo de disputa que expressa diferentes concepções de Reforma Agrária, cidadania e desenvolvimento rural.

As organizações populares do campo, por sua vez, surgem como espaços de articulação entre educação, cultura e ação política. Paludo (2015), contribuiu na compressão das organizações populares por meio da educação popular. Para a autora, essas organizações são parte da construção de um projeto de sociedade a partir de uma outra hegemonia. Peloso (2012) reforça essas perspectivas ao destacar a centralidade da cultura camponesa e da memória coletiva na mobilização social. Para o autor, as organizações populares do campo, constroem sentidos de pertencimento e resistência, articulando saberes e práticas emancipadoras.

Em particular, a compreensão do conceito de movimentos sociais do campo passa pela relação da Educação do Campo com as políticas públicas. Molina (2012) explica que o debate sobre políticas públicas de Educação do Campo está intrinsecamente ligado à ideia de direitos universais, que se consolidam através das lutas sociais. Segundo Telles (1999 *apud* Molina, 2012), a igualdade dos seres humanos não é inata, mas sim alcançada por meio da organização humana, orientada pelo princípio da justiça e a conquista de direitos sociais.

A autora ressalta que a luta pela igualdade jurídico-política e pelos direitos humanos é vital, pois representa a resistência contra a mercantilização da vida pelo capital. A autora destaca que os movimentos sociais reagem exigindo do Estado a institucionalização de políticas públicas como forma de concretização dos direitos.

Sendo assim, Molina (2012) explica que a Educação do Campo historicamente destaca a importância dos sujeitos coletivos no debate das políticas públicas, destacando os movimentos como aqueles que compartilham objetivos comuns e um projeto coletivo de mudança social.

Segundo a autora, a Educação do Campo deve manter seu vínculo com os sujeitos coletivos organizados, integrando a luta da classe trabalhadora por um projeto abrangente de campo, educação e sociedade. A autora concluiu que as conquistas dos movimentos sociais não só avançaram os programas existentes, mas também aumentaram a conscientização dos trabalhadores rurais sobre a importância do direito à educação.

Caldart (2012), por sua vez, considera a Educação do Campo como uma categoria de análise das práticas e das políticas de educação dos trabalhadores rurais. É nesse contexto, fundamentada no pensamento de Williams, que a autora tem no conceito de Educação do Campo “uma consciência de mudança”, que materializa a sua construção como política a partir do protagonismo dos movimentos sociais do campo.

Portanto, diante dessa relação da Educação do Campo com as políticas públicas, os movimentos sociais como sujeitos coletivos organizados têm um papel fundamental na conquista e concretização dos direitos sociais, que são construídos como uma nova consciência, ou seja, uma nova hegemonia. Caldart (2012, p. 259) explica que a própria evolução da expressão “Educação do Campo” representou a construção que culminou na relação do debate das lutas pela educação com a de políticas públicas.

O esforço feito no momento de constituição da Educação do Campo, e que se estende até hoje, foi a partir das lutas pela transformação da realidade educacional específica das áreas de Reforma Agrária, protagonizadas naquele período especialmente pelo MST, para lutas mais amplas pela educação do conjunto dos trabalhadores do campo. Para isso, era preciso articular experiências históricas de luta e resistência, como as das escolas família agrícola, do Movimento de Educação de Base (MEB), das organizações indígenas e quilombolas, do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), de organizações sindicais, de diferentes comunidades e escolas rurais, fortalecendo-se a compreensão de que a questão da educação não se resolve por si mesma e nem apenas no âmbito local: não é por acaso que são os mesmos trabalhadores que estão lutando por terra, trabalho e território os que organizam esta luta por educação. Também não é por acaso que se entra no debate sobre política pública.

Diante do contexto e da constituição da Educação do Campo, da relação com políticas públicas, do papel dos movimentos sociais, Caldart (2012) destaca a importância de quatro eventos que desempenharam papel crucial na interpretação da Educação do Campo como uma conquista de direitos sociais e como uma expressão de "consciência de mudança", que são eles:

a) Criação do Pronera (abril/1998): representou a implementação prática das reivindicações, por exemplo, do I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA), de julho de 1997. Foi uma conquista significativa, oferecendo projetos educacionais específicos para áreas de Reforma Agrária, reconhecendo e atendendo às necessidades educacionais dos trabalhadores rurais. O Pronera exemplificou a "consciência de mudança" ao traduzir demandas teóricas em ações concretas. A criação do Programa foi uma manifestação da capacidade dos movimentos sociais de influenciar a política pública e promover mudanças reais nas condições educacionais.

b) I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo (julho/1998): teve sua preparação ocorrida após o I ENERA, sendo o fórum onde os trabalhadores rurais e suas organizações puderam articular suas demandas e necessidades em relação à educação. Foi um marco na luta por direitos educacionais específicos para as comunidades camponesas, colocando essas demandas na agenda nacional. A Conferência representou um despertar para a importância de uma educação adaptada às realidades do campo. A "consciência de mudança" aqui é refletida na mobilização coletiva e na compreensão de que a educação deve ser transformadora e inclusiva, adaptando-se às necessidades específicas dos trabalhadores rurais;

c) Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 36/2001: formalizou as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, estabelecendo uma base legal para a implementação das práticas educacionais discutida na primeira Conferência. Isso garantiu que as políticas públicas fossem oficialmente reconhecidas e aplicadas. Esse parecer representou uma etapa crucial na "consciência de mudança", ao transformar as discussões teóricas e demandas dos movimentos sociais em políticas educacionais formalmente reconhecidas. Refletiu o reconhecimento oficial da importância da educação adaptada às realidades do campo e a necessidade de uma abordagem inclusiva e transformadora.

d) II Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo (julho/2004): A II Conferência reafirmou e expandiu as conquistas da primeira, consolidando o termo "Educação do Campo" e fortalecendo a articulação entre movimentos sociais e sindicais. Isso ajudou a garantir que as políticas públicas fossem mais inclusivas e adaptadas às necessidades dos trabalhadores rurais. A Conferência ampliou a "consciência de mudança" ao integrar mais vozes e perspectivas, promovendo uma visão mais ampliada da educação na inclusão da cultura, trabalho e participação social. Isso reforçou a ideia de que a educação é uma ferramenta vital para a transformação social.

Os eventos mencionados desempenharam um papel fundamental na construção da Educação do Campo, cada um representando etapas significativas na consolidação desse direito social. Desde a criação do Pronex, passando pela I e II Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo e o parecer do CNE, houve uma progressiva transformação de demandas teóricas em políticas públicas concretas. Portanto, as lutas, os anseios e práticas educativas dos movimentos sociais presentes na Educação do Campo estão profundamente interligados, de modo que essa compreensão se torna fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas.

No entanto, esse desenvolvimento enfrenta tensões que, como destaca Caldart (2012), surgem ao configurar a Educação do Campo, seja na agenda da ordem ou da contraordem. Segundo a autora, essas tensões se intensificam à medida que as contradições sociais inerentes à sua origem e destino se tornam mais evidentes na realidade brasileira. A autora explica que, embora a luta por políticas públicas pareça pertencer à agenda da "ordem", em uma sociedade de classes como a nossa, essas políticas, quando pressionadas pelo polo do trabalho, acabam confrontando a lógica de mercado, que precisa ser hegemônica em todas as esferas da vida social para garantir o livre desenvolvimento do capital.

As tensões surgem da disputa entre modelos de agricultura, como explica Molina (2015), decorrente do embate entre diferentes lógicas: o agronegócio e a agricultura camponesa. Essa perspectiva, ainda não totalmente compreendida pela sociedade por estar em disputa, reflete os conflitos e desafios enfrentados pelos trabalhadores rurais na busca por uma educação que atenda às suas necessidades e promova a justiça social. A ideia de tensão relaciona-se ao conceito de hegemonia em Gramsci (2024c), que se refere à liderança moral e intelectual que um grupo exerce sobre outros, consolidando sua influência e controle na sociedade, principalmente por meio do consenso cultural e ideológico.

Sob uma perspectiva Gramsciana, a constituição de políticas públicas pode ser vista como o resultado das tensões entre diferentes grupos sociais que disputam a hegemonia. A luta por uma Educação do Campo, fundamentada nas necessidades dos trabalhadores rurais, representa uma resistência à hegemonia do capital e uma tentativa de estabelecer uma nova hegemonia, que valoriza o trabalho, a cultura e a participação social como elementos centrais na educação e no desenvolvimento dos territórios.

Nesse contexto, Santos (2012), explica que as políticas públicas são moldadas, aplicadas, reformuladas ou descontinuadas com base na ação e na capacidade organizacional acumulada pela classe dominante ou pela classe trabalhadora. Para a autora, isso depende da habilidade dessas classes em estabelecer hegemonia na sociedade e disputar as ações do Estado.

Assim, a constituição de políticas públicas não é um processo neutro ou automático, mas sim o resultado das tensões e conflitos que motivam a capacidade de organização dos movimentos sociais. Desse modo, as políticas públicas, argumenta Azevedo (2001 *apud* Santos, 2012), são ações intrinsecamente ligadas ao contexto cultural e simbólico de uma determinada realidade social. Isso significa que as políticas públicas refletem os valores, crenças e significados culturais presentes em uma determinada realidade social.

Considerando a relação entre a Educação do Campo e as políticas públicas diante do protagonismo dos movimentos sociais, Santos (2012) conclui que as ações da classe trabalhadora têm o potencial de reverter a hegemonia atual no campo da educação, que favorece os interesses privados em detrimento dos espaços públicos. Dessa forma, afirma que as políticas públicas possuem uma natureza tanto instituída quanto instituinte, de forma permanente.

Considerando o objetivo desta dissertação em relação à construção normativa do Pronera, a dupla natureza conferida a políticas públicas resultantes da ação dos movimentos sociais do campo pode ser entendida das seguintes formas: instituída, por referir-se aos atos normativos formalizados e implementados, que refletem a organização e as demandas já institucionalizadas; e instituinte, por remeter ao potencial de transformação e de mudança contínua, a qual implica a capacidade de renovar-se constantemente, adaptando-se às novas demandas, desafios e necessidades da sociedade.

Dessa forma, as Comissões Político-Pedagógicas (CPPs) existentes nos cursos do Pronera representam uma expressão da natureza instituinte das políticas públicas, ao promoverem espaços de gestão democrática e participativa e construção coletiva entre instituições de ensino e movimentos sociais (INCRA, 2025). Essa instância possibilita o protagonismo dos movimentos sociais na definição das diretrizes pedagógicas e políticas dos cursos, como também contribuem para sua constante reivindicação, garantindo que os cursos estejam alinhados às demandas dos territórios do campo.

Portanto, para compreender a construção normativa no contexto analisado, o próximo capítulo apresenta os atos normativos já instituídos como parte das estruturas educacionais estabelecidas pelo Pronera, resultantes da luta dos movimentos sociais. Os capítulos seguintes, por sua vez, tratam da construção normativa como um processo capaz de transformar a realidade social, estabelecendo novas normas e práticas.

2 A CONSTRUÇÃO DO PRONERA: OS TIPOS NORMATIVOS

A construção dos atos normativos do Pronera resulta das demandas e da luta dos movimentos sociais pela Educação do Campo. Esses atos normativos são respostas institucionais aos efeitos desse processo de luta e representam um passo importante na direção de uma nova hegemonia.

Nesse contexto, é fundamental compreender a luta como uma ação coletiva para reivindicar direitos e promover mudanças. A luta é um motor que impulsiona a transformação da coerção em consenso. Esse processo permite que novas normas e práticas sejam institucionalizadas e aceitas pela sociedade.

Gramsci (2024j, p. 74) ao discutir sobre Hegel e o associativismo, explica que “o Estado tem e pede o consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente”. Embora Gramsci não tenha adotado diretamente a visão hegeliana, compartilhava a interpretação de que o Estado e os aparelhos privados de hegemonia desempenham um papel importante na construção do consenso, o que demonstra uma certa convergência de ideias em termos de como o poder e a cultura influenciam a sociedade. Desse modo, em uma interpretação atual, pode-se compreender que o Estado não busca apenas um consentimento dos movimentos sociais para suas ações e decisões. Há um papel ativo em construir o consenso.

Essa dinâmica reflete a interação contínua entre coerção e consenso, essencial para a construção e manutenção da hegemonia. Como já observado, a hegemonia não é apenas imposta pela força, mas é também negociada e consentida. Nesse sentido, a relação entre esses dois elementos é sobretudo dialética, envolvendo uma interação dinâmica e contínua, na qual ambos se influenciam mutuamente e se tornam essenciais para a manutenção da hegemonia. Portanto, no contexto das políticas públicas, isso se traduz na criação e implementação de normativos que resultam da transformação de um efeito da coerção em consenso.

Portanto, a dialética desse par conceitual é fundamental para entender como as políticas públicas são construídas e legitimadas. Diante da concepção de Gramsci (2024g), a coerção assegura a ordem e a conformidade, enquanto o consenso busca obter aceitação voluntária e legitimação social. Essa interação contínua permite que as políticas públicas se adaptem e evoluam, refletindo tanto a estabilidade quanto a capacidade de inovação e mudança. A relação dialética entre coerção e consenso será explorada no próximo capítulo, evidenciando como esses processos se entrelaçam na consolidação dos marcos normativos do Pronera.

Por enquanto, considerando a natureza instituída do Pronera como política pública, apresenta-se uma breve sistematização dos atos normativos do Programa. Para tanto é importante considerar a divisão explicada por Di Pietro (2018) entre os atos primários e secundários. Segundo o autor, os primários correspondem aos atos infraconstitucionais de produção jurídica primária do legislativo, fundamentados diretamente no poder soberano exercido de maneira direta e primária. Por sua vez, os atos secundários são subsidiários dos primários. A lei é um exemplo de ato primário, enquanto resoluções, regulamentos, portarias e normativas são exemplos de atos secundários, que exercem caráter regulamentar ao serem expedidos pela administração pública.

Nesse contexto, os atos normativos levantados foram todos aqueles publicados no DOU, seja os que são encontrados digitalizados na internet¹⁵ ou impressos nos arquivos do Incra. Os atos foram organizados em uma proposta de quatro tipos: de institucionalização, de operacionalização, de financiamento e de organização da sociedade civil.

Essa proposta leva em consideração as etapas de formulação, implementação e execução de uma política pública¹⁶. De acordo com Saraiva (2006), na formulação são definidos os objetivos e o marco jurídico, administrativo e financeiro da política. Na implementação, ocorre a preparação para pôr a política em prática, o que inclui o planejamento e a organização do aparelho administrativo, além dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários. Finalmente, na execução, busca-se alcançar os objetivos traçados pela política.

2.1 Atos de institucionalização

A institucionalização de uma política pública é o fundamento para a definição de um marco normativo. Esse processo transforma a política de uma proposta ou intenção em uma prática oficial e em um direito, que deve ser seguido e implementado pela instituição responsável. Saraiva (2006) explica que, ao considerar as etapas que compõem os estágios de uma política pública e a especificidade da América Latina, é necessário distinguir entre elaboração e formulação. A elaboração está na esfera da preparação da decisão política, enquanto a formulação abrange tanto a decisão política em si quanto a formalização jurídica.

¹⁵ Os atos normativos digitalizados foram pesquisados nos sítios: www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao; sisatos.agricultura.gov.br/atos/listar; www.jusbrasil.com.br/diarios/; e www.in.gov.br/leiturajornal?secao=dou1&data=18-02-2025.

¹⁶ Saraiva (2006), apresenta uma esquematização teórica da divisão por etapas de uma política pública, que são: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

Dentro do contexto do Pronera, na perspectiva discutida em Molina (2012), a origem da política pública passa pelo seu processo de institucionalização e de concretização de direitos. Para tanto, a origem do Pronera é precedida e marcada por eventos de violência extrema, como o Massacre de Corumbiara, em 1994, e o Massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, ambos situados no espectro da coerção. Em contraste, a construção do consenso pode ser exemplificada pela Marcha Nacional por Emprego, Justiça e Reforma Agrária e pelo I ENERA, ambos realizados em 1997, culminando na criação do Pronera em 1998, ou seja, na sua institucionalização.

Desse modo, a seguir são elencados os normativos que, além de instituir o Pronera, também inserem o Programa na estrutura de gestão existente à época dos atos. Foram levantados oito normativos publicados entre 1998 e 2010, resumidos nos Quadros 1 a 8.

Quadro 1 – Resumo da Portaria n.º 10/1998

Órgão competente	Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF)
Dia/mês:	16 de abril
Publicação:	DOU n.º 77, Seção 1, p. 17, 24 de abril de 1998
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: O papel de inclusão social do Programa de Reforma Agrária, o artigo 34 do Estatuto da Terra (que trata de Educação no Programa de Reforma Agrária) e o Pronera como uma iniciativa que conecta Governo Federal, Instituições de Ensino Superior (IES) e movimentos sociais para atender às demandas educacionais dos assentamentos rurais, no contexto da Reforma Agrária, promovendo a redistribuição de terras e condições para o desenvolvimento econômico sustentável dessas comunidades; - Resolve: O Pronera é instituído no Gabinete do Ministro, visa fortalecer a educação em assentamentos de Reforma Agrária por meio de metodologias específicas para o campo, promovendo o desenvolvimento rural sustentável. A coordenação do Programa será responsabilidade de um Assessor Especial, que deverá assegurar a execução das atividades, fomentando parcerias entre o Governo Federal, IES e movimentos sociais. Além disso, aprova o primeiro Manual de Operações do Programa, e define que o Incra fornecerá apoio técnico e administrativo, especialmente por meio de sua Diretoria de Assentamento.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (1998).

Quadro 2 – Resumo da Portaria n.º 28/1999

Órgão competente	MEPF
Dia/mês:	2 de junho
Publicação:	DOU n.º 105, Seção 1, p. 52, 4 de junho de 1999
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: A Portaria n.º 10/1998, a diretriz política do Governo Federal quanto a descentralização de ações e democratização do Programa de Reforma Agrária, assim como o papel do Incra como a autarquia responsável pela Reforma Agrária; - Resolve: A coordenação central do Pronera será vinculada à Presidência do Incra. Cabe ao Presidente do Incra emitir um ato que defina as atribuições das Diretorias e das Superintendências Regionais dessa autarquia, no que diz respeito à implementação do Pronera nas diferentes unidades da federação.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (1999a).

Quadro 3 – Resumo da Portaria n.º 228/1999

Órgão competente	Incra
Dia/mês:	2 de junho
Publicação:	DOU n.º 105, Seção 1, p. 53, 4 de junho de 1999
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: A Portaria n.º 28/1999 e a necessidade da definição das atribuições das diretorias e superintendências regionais do Incra quanto ao Pronera; - Resolve: A execução do Pronera contará com apoio técnico e administrativo das Diretorias de Assentamento e de Administração e Finanças, além das Superintendências Regionais. Para garantir eficiência, uma equipe técnica foi constituída. A Coordenação Nacional do Pronera será responsável pela supervisão e controle orçamentário e financeiro, acompanhando o cronograma de execução. Os projetos do Programa deverão ser analisados pela Coordenação Nacional antes de serem encaminhados às Superintendências Regionais para a celebração de convênios com instituições proponentes. Os Superintendentes Regionais terão diversas responsabilidades, incluindo convidar representantes de órgãos públicos, entidades civis e instituições de ensino para formar o Conselho e a Coordenação Estadual do Pronera. Eles também devem definir os assentamentos prioritários a serem atendidos, monitorar a execução das atividades e resultados, articular apoio com os municípios e outras instituições, e fiscalizar a execução orçamentária e financeira do Programa, garantindo a prestação de contas adequada.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (1999b).

Quadro 4 – Resumo da Portaria n.º 343/2000

Órgão competente	Incra
Dia/mês:	5 de maio
Publicação:	DOU n.º 87, Seção 1, p. 20, 8 de maio de 2000
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: A Portaria n.º 10/1998 e a Portaria n.º 28/1999; - Resolve: O Pronera será vinculado à Diretoria de Assentamento do Incra. A competência para regulamentar e executar os atos necessários ao funcionamento do Pronera, bem como para definir as atribuições das Superintendências Regionais do Incra na implementação do Programa, será delegada ao Diretor de Assentamento.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2000).

Quadro 5 – Resumo da Portaria n.º 196/2001

Órgão competente	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Dia/mês:	27 de agosto
Publicação:	DOU n.º 165-E, Seção 1, p. 81, 28 de agosto de 2001
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: O papel de política de desenvolvimento rural e inclusão social do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar e de Reforma Agrária. O artigo 34 do Estatuto da Terra (da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964). Assim como a proposta de revisão do modelo de gestão do Pronera busca articulá-lo com programas e projetos de educação rural, integrando os governos estaduais, municipais e os conselhos de desenvolvimento rural como instâncias de deliberação da política em diferentes níveis de gestão; - Resolve: A direção executiva do Pronera tem sua vinculação confirmada no Incra. Cabe ao Presidente do Incra emitir atos que definam as atribuições das instâncias administrativas e executoras em diferentes níveis (central e regional), assim como aprovar o Manual de Operações, que observe a correspondência com as diretrizes do MDA. Cessa os efeitos dos itens da Portaria n.º 10/1998 que tratam da coordenação do Programa ser responsabilidade de um Assessor Especial do ministro do MEPP e do Incra fornecer apoio técnico e administrativo, especialmente por meio de sua Diretoria de Assentamento. Por fim, revoga a Portaria n.º 28/1999.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2001a).

Quadro 6 – Resumo da Portaria n.º 837/2001

Órgão competente	Incra
Dia/mês:	30 de agosto
Publicação:	DOU n.º 169-E, Seção 1, p. 95, 3 de setembro de 2001
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: A Portaria n.º 196/2001 e a necessidade de definição das atribuições da Superintendência Nacional e Regionais do Incra quanto ao Pronera; - Resolve: A aprovação do Manual de Operações do Pronera. A vinculação a direção executiva do Programa à Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário. Cabe a Superintendência Nacional baixar atos referentes ao funcionamento administrativo e operacional do Pronera, estabelecendo as atribuições das Superintendências Regionais no que concerne a implementação do Programa nas Unidades da Federação. Revoga as Portarias n.º 228/1999 e 343/2000.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2001b).

Quadro 7 – Resumo da Lei n.º 11.947/2009

Órgão competente	Poder Legislativo
Ementa:	“Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências” (BRASIL, 2009a).
Dia/mês:	16 de junho
Publicação:	DOU n.º 113, Seção 1, p. 2-3, 17 de junho de 2009
Descrição do Conteúdo:	
Por meio do artigo 33, o Poder Executivo está autorizado a instituir o Pronera, que será implementado pelo MDA e executado pelo Incra. As normas de funcionamento, execução e gestão do Programa serão definidas por um ato do Poder Executivo.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2009a).

Quadro 8 – Resumo do Decreto n.º 7.352/2010

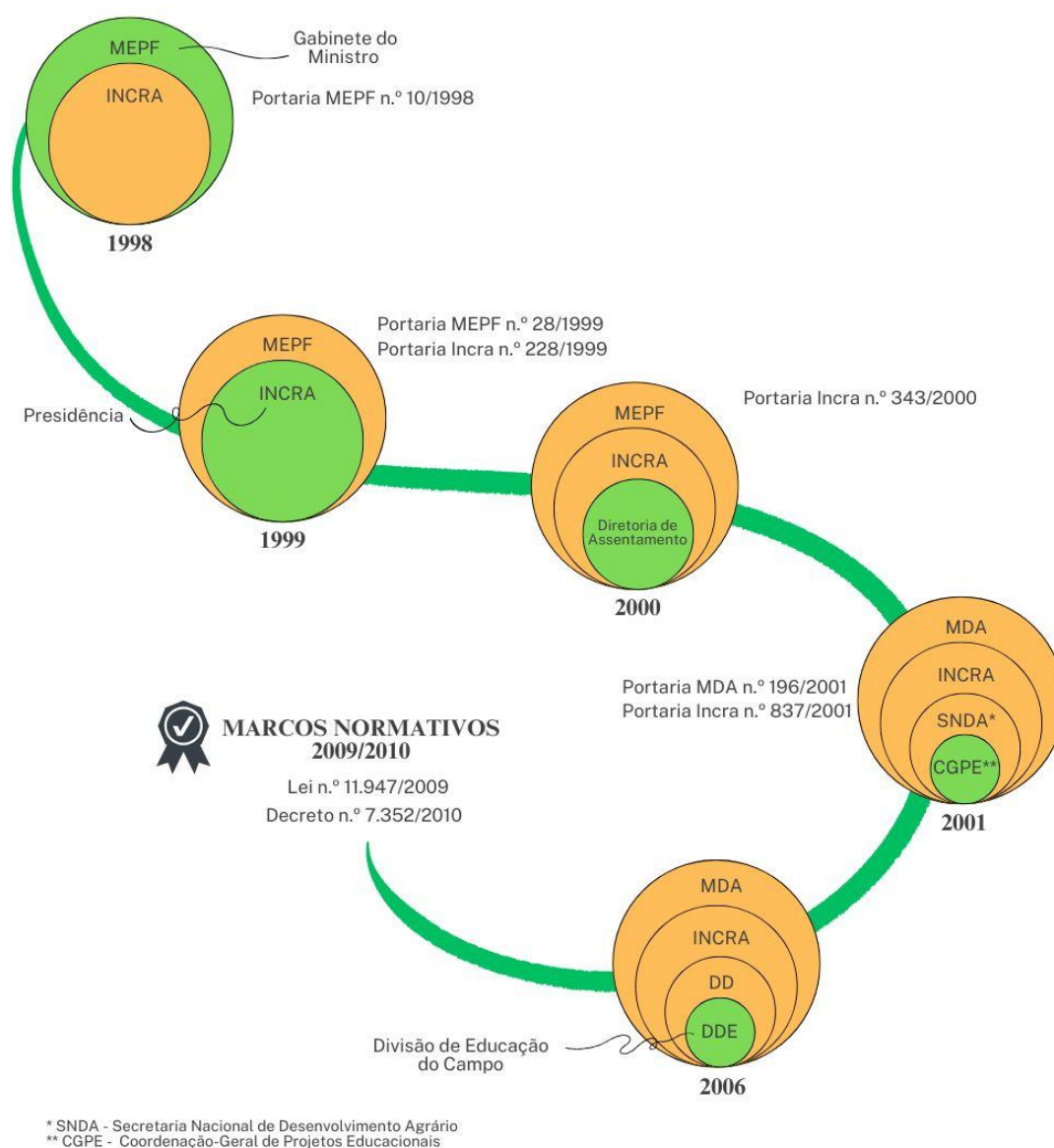
Órgão competente	Poder Executivo
Ementa:	“Dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA” (BRASIL, 2010a).
Dia/mês:	4 de novembro
Publicação:	DOU n.º 212, Seção 1, p. 1-3, 5 de novembro de 2010
Descrição do Conteúdo:	
Por meio dos artigos 11 a 17, estabelece que o Pronera tem como objetivos oferecer educação formal aos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), melhorar o acesso à educação e promover o desenvolvimento dos assentamentos rurais. Os beneficiários incluem jovens e adultos das famílias assentadas, educandos de cursos de especialização, professores e educadores, assim como demais famílias cadastradas no Incra. O Programa apoia projetos de alfabetização, formação profissional, capacitação de educadores, produção de materiais didáticos e realização de pesquisas. O Incra é responsável pela gestão, coordenação e supervisão dos projetos, além de definir procedimentos e coordenar a Comissão Pedagógica Nacional do Pronera (CPN).	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2010a).

No decorrer dos oito atos normativos apresentados, pode-se observar que a institucionalização do Pronera levou mais de 12 anos para se concretizar, por meio da Lei n.º 11.947/2009, regulamentada quanto ao dispositivo referente ao Pronera pelo Decreto n.º 7.352/2010, conforme representado na Figura 3. Desse modo, o principal destaque desse

processo é a definição da instância de gestão do Pronera dentro da estrutura da Administração Pública. Partindo do gabinete do Ministério até a criação da Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania (DDE), por meio do Decreto n.º 5.735, de 27 de março de 2006¹⁷ (BRASIL, 2006), o Pronera definiu seu lugar como política pública no Estado, o que garantiu as condições de gestão do Programa e a consolidação da pauta da Educação do Campo no Incra.

Figura 3 – Linha do tempo dos atos normativos de institucionalização do Pronera



Fonte: Elaborado pelo autor.

¹⁷ Decreto que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Incra. Por meio desse ato, a Coordenação-Geral de Projetos Especiais deixa de existir e dar lugar a Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania que se manteve presente continuamente nos decretos seguintes até 2022.

2.2 Atos de operacionalização

A institucionalização do Pronera ocorreu em paralelo com a definição de sua operacionalização. Alguns dos normativos que deram origem ao Pronera desempenham a dupla função de construir tanto a institucionalização quanto a operacionalização. A intenção dessa abordagem paralela é criar uma política pública e colocá-la em prática imediatamente.

Segundo Saraiva (2006), a implementação envolve o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos) necessários para executar uma política pública. Desse modo, a definição da operacionalização de uma política pública pode ser entendida como a definição do "como fazer" a política, ou seja, como será a sua execução ou implementação.

Os atos de operacionalização do Pronera representam a preparação para a implementação, consolidando a construção coletiva do Programa. Eles traduzem as diretrizes e os objetivos dessa construção e são expressas no manual de operações do Pronera.

Hill (1993)¹⁸ *apud* Saraiva, 2006) destaca que a implementação se refere à tradução prática das políticas públicas que emergem do complexo processo decisório. Dentro do contexto do Pronera, esse processo decisório é marcado pela presença ativa de movimentos sociais do campo, que desempenham um protagonismo na implementação do Programa.

O manual do Pronera, como símbolo dos atos normativos de operacionalização, possui a “digital” dos movimentos sociais na formulação de propostas, mobilização de apoio, participação na implementação e monitoramento dos resultados. Dessa forma, o manual de operações é uma espécie de tradução normativa do protagonismo dos movimentos sociais, configurando-se como expressão de uma intelectualidade orgânica. É também expressão de uma práxis transformadora, na qual os movimentos sociais atuam como intelectuais que disputam sentidos e constroem hegemonia.

Nesse contexto, apresentamos as sete versões do manual de operações do Pronera. Esses documentos têm como objetivo regulamentar procedimentos específicos do Programa. Os quadros 9 a 15 destacam a construção dos manuais, abordando a definição dos beneficiários, princípios, estrutura administrativa e de gestão, e os projetos apoiados.

¹⁸ HILL, Michael. **The policy process**: a reader. Hertfordsdhire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

Quadro 9 – Resumo do Manual de Operações 1998

Portaria:	MEPF n.º 10/1998
Dia/mês:	16 de abril
Publicação:	DOU n.º 77, Seção 1, p. 17, 24 de abril de 1998
Descrição do Conteúdo:	
a) Beneficiários	
De acordo com a primeira versão do manual, os beneficiários de uma política pública são categorizados em dois grupos: diretos e indiretos. Os beneficiários diretos englobam trabalhadores e trabalhadoras rurais, jovens e adultos dos assentamentos da Reforma Agrária, agentes comunitários, locais e estudantes universitários. Já os beneficiários indiretos incluem as comunidades assentadas, as comunidades que vivem no entorno dos assentamentos e os movimentos sociais.	
b) Princípios	
São apresentados dois grupos de princípios no contexto do Pronera e dos projetos de EJA. O primeiro grupo abrange os princípios básicos dos projetos do Pronera, que incluem o de caráter interativo com a promoção de parcerias entre órgãos governamentais, instituições de ensino e movimentos sociais; o de caráter multiplicadora com a expansão do acesso à alfabetização, juntamente com a ampliação do número de monitores e agentes dinamizadores; e o de caráter participativo com a priorização de atividades que atendam às necessidades das comunidades assentadas, com base na identificação realizada durante as fases de elaboração, execução e avaliação dos projetos. O segundo grupo refere-se aos princípios metodológicos dos projetos de EJA e destaca elementos como o desenvolvimento educativo a partir de eixos temáticos e palavras-chave, organizados em torno de situações-problema e práticas baseadas na história dos sujeitos envolvidos; a integração entre estudos, práticas pedagógicas e as necessidades dos trabalhadores assentados; a interdisciplinaridade, que conecta diferentes áreas do conhecimento com base no eixo norteador e no diálogo entre os participantes do processo; e, por último, a participação ativa dos educandos, em que o processo de ensino e aprendizagem é construído de forma colaborativa e dialógica.	
c) Estrutura administrativa e de gestão	
O manual apresenta a estrutura organizacional do Pronera, que inclui diferentes níveis de gestão. Entre eles está o Conselho Deliberativo Nacional, composto por representantes do governo federal, universidades e movimentos sociais, responsáveis por orientar as decisões relacionadas à estrutura do Programa. Há também a Coordenação Nacional, que desempenha o papel de direção executiva superior, organizando as atividades do Pronera por meio de três comissões distintas: executiva, pedagógica e administrativa. Além disso, os Conselhos Estaduais são encarregados de direcionar as ações do Programa em nível estadual. Por fim, as Coordenações Locais possuem atribuições como divulgar, coordenar, articular, implementar, acompanhar pedagogicamente, supervisionar e avaliar as atividades desenvolvidas no âmbito do Pronera.	
d) Projetos apoiados	
Educação de jovens e adultos; formação e escolarização de monitores; formação continuada e escolarização (média e superior) de educadoras e educadores do ensino fundamental; formação técnico-profissional com ênfase nas áreas de produção e administração rural.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MEPF (1998).

Quadro 10 – Resumo do Manual de Operações 2001

Portaria:	INCRA n.º 837/2001
Dia/mês:	30 de agosto
Publicação:	DOU n.º 169-E, Seção 1, p. 95, 3 de setembro de 2001
Descrição do Conteúdo:	
a) Beneficiários	
A segunda versão do manual traz a proposta de o público-alvo como jovens e adultos residentes em projetos de assentamento da Reforma Agrária criados ou reconhecidos pelo Incra. Além disso, preserva a proposta apresentada no manual anterior, ajustando os beneficiários diretos para incluir jovens e adultos analfabetos ou com escolarização fundamental incompleta que vivem nos assentamentos, bem como monitores, educadores do ensino fundamental, coordenadores locais e estudantes universitários envolvidos nesses projetos. Por outro lado, os beneficiários indiretos são caracterizados como as comunidades residentes nos assentamentos e nas áreas adjacentes.	
b) Princípios	
Esta versão do manual mantém os princípios estabelecidos anteriormente e adiciona uma seção que destaca a parceria como princípio operacional do Pronera. Nesse contexto, são listados diversos sujeitos envolvidos, como	

IES, superintendências regionais do Incra, movimentos sociais, prefeituras e governos estaduais e municipais, incluindo secretarias de educação, agricultura e saúde. O manual também exemplifica a parceria citando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), criado pelo Decreto n.º 3.508 de 14 de junho de 2001. Esse conselho, parte da estrutura do MDA, é encarregado de aprovar diretrizes, realizar avaliações e sugerir ajustes necessários ao Pronera em âmbito federal. Já em nível estadual, essas responsabilidades ficam sob a competência dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). O manual também apresenta um terceiro grupo de princípios de caráter teórico-metodológicos, que são compostos por: a) Princípio do eixo norteador/eixos temáticos/palavras chaves – o saber se organiza a partir de situações-problema, temas e palavras-chaves fundamentadas na história e prática corrente da comunidade e dos indivíduos que a compõem; b) Princípio da integração: as atividades educacionais devem adequar-se às necessidades identificadas nos assentamentos, considerando inclusive a participação das mulheres assentadas; c) Princípio da interdisciplinaridade: os conteúdos são desenvolvidos a partir das relações entre as diversas áreas de conhecimento; d) Princípio da participação ativa do educando: a dinâmica da aprendizagem/ensino é construída pelos sujeitos envolvidos no processo.	
c)	Estrutura administrativa e de gestão
O documento apresenta duas estruturas principais no âmbito da gestão: a nacional e a estadual. Na estrutura de gestão nacional, as responsabilidades estão distribuídas entre diferentes órgãos. A Direção Executiva é encarregada da administração e da gestão dos recursos, enquanto o Colegiado Executivo é responsável por planejar, implementar, monitorar e avaliar a programação operacional. Este colegiado também supervisiona a gestão pedagógica, os projetos, as atividades gerenciais e a integração entre as áreas administrativa e a pedagógica.	
d)	Projetos apoiados
Alfabetização e formação de jovens e adultos na educação fundamental; escolarização e formação de monitores; formação continuada e escolarização de ensino médio e superior de jovens e adultos; escolarização e formação técnico-profissional que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável; e produzir material didático-pedagógico.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INCRA (2001).

Quadro 11 – Resumo do Manual de Operações 2004

Portaria:	INCRA n.º 282/2004
Dia/mês:	26 de abril
Publicação:	DOU n.º 79, Seção 1, p. 55, 27 de abril de 2004
Descrição do Conteúdo:	
a)	Beneficiários
Nesta versão, adota-se o termo "população participante", que engloba jovens e adultos vinculados a projetos de assentamento instituídos pelo Incra ou por órgãos estaduais responsáveis pela administração fundiária, desde que exista uma parceria formalizada entre ambas as partes. Além disso, para os projetos de EJA (alfabetização e ensino fundamental), incluem-se trabalhadores acampados e devidamente registrados pelo Incra.	
b)	Princípios
Esta edição do manual preserva os princípios previamente estabelecidos e incorpora o princípio da inclusão, que destaca a ampliação do acesso à educação como um direito social essencial para a formação cidadã de jovens e adultos residentes em áreas de Reforma Agrária. Esse acesso viabiliza uma definição mais precisa das demandas educativas, dos modelos de participação e gestão, bem como dos fundamentos teórico-metodológicos dos projetos. A versão de 2011 também valoriza a parceria, que agora é apresentada como um grupo distinto de princípios. Esse grupo, além de ser operacional, passa a ter também um caráter metodológico. É nesse contexto que emergem os conceitos de “gestão participativa” e “construção coletiva”, elementos centrais da parceria. Os princípios teórico-metodológicos são organizados de forma mais estruturada e estão divididos em três pilares principais: a) Princípio do Diálogo: Garantir uma dinâmica de ensino-aprendizagem que respeite a cultura do grupo, valorize os diferentes saberes e promova a produção coletiva do conhecimento. b) Princípio da Práxis: Estabelecer um processo educativo fundamentado no ciclo ação-reflexão-ação, com o objetivo de promover a transformação da realidade. Essa dinâmica deve incentivar o envolvimento dos educandos/educandas em ações sociais concretas, permitindo uma análise crítica e um aprofundamento teórico que sustentem uma atuação transformadora. c) Princípio da Transdisciplinaridade: Desenvolver práticas educativas que integrem conteúdos e saberes locais, regionais e globais, favorecendo uma conexão entre diferentes áreas do conhecimento. Nessas práticas, é essencial que os sujeitos reconheçam suas necessidades e potencialidades, construindo relações que considerem a diversidade do campo em seus aspectos sociais, culturais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia.	

c) Estrutura administrativa e de gestão
O manual preserva as duas estruturas de gestão: a nacional e a estadual. No âmbito nacional, as responsabilidades estão divididas da seguinte forma: a) Direção Executiva: órgão responsável pela administração e gestão do Programa, encarregado do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da programação operacional; b) CPN: instância responsável por orientar e definir as diretrizes político-pedagógicas do Programa. Quanto à gestão estadual, mantém-se a necessidade de um Colegiado Executivo Estadual, que atua como instância responsável por divulgar, mobilizar, promover e avaliar as ações do Pronera dentro do estado.
d) Projetos apoiados
Alfabetização e formação de jovens e adultos na educação fundamental; escolarização no ensino fundamental em anos iniciais e finais; formação de coordenadores locais como lideranças comunitárias (agentes multiplicadores); formação de educadores e coordenadores locais.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INCRA (2004).

Quadro 12 – Resumo do Manual de Operações 2011

Portaria:	INCRA n.º 238/2011
Dia/mês:	31 de maio
Publicação:	DOU n. 105, Seção 1, p. 169, 2 de junho de 2011
Descrição do Conteúdo:	
a) Beneficiários	
É o primeiro manual que apresenta os beneficiários do Pronera conforme a previsão do artigo 13, do Decreto n.º 7.352/2010.	
b) Princípios	
Os princípios passam a se organizar melhor em dois grupos, sendo que a parceria é deslocada para o primeiro grupo, o dos princípios do Pronera, que apresentam o Programa como alicerçado em uma relação indissociável da educação e do desenvolvimento territorial sustentável. Os princípios do primeiro grupo consolidam-se como a inclusão, a participação, a interação, a multiplicação e a parceria. Quanto ao segundo grupo passa a ser o dos princípios e pressupostos das propostas pedagógicas do Pronera, que são o do diálogo, da práxis, da transdisciplinaridade e da equidade.	
c) Estrutura administrativa e de gestão	
O manual apresenta pela primeira vez a estrutura da DDE, que faz parte da estrutura regimental do Incra. A coordenação seria a primeira instância da gestão nacional do Pronera e tem entre suas atribuições coordenar, supervisionar e propor atos normativos e manuais operacionais, assim como coordenar a CPN. A segunda instância da gestão nacional corresponde à Divisão de Educação do Campo (DDE-1), que tem como uma de suas atribuições promover parcerias para a execução dos cursos e apoiar as superintendências regionais do Incra no acompanhamento e fiscalização das parcerias. A terceira instância de gestão nacional é a CPN. A gestão Estadual é composta por um Colegiado Executivo Estadual coordenado por um servidor do Incra da superintendência regional.	
d) Projetos apoiados	
Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio; Capacitação e escolaridade de educadores para o ensino fundamental; Formação inicial e continuada e elevação da escolaridade de educadores, em nível médio e superior; Formação de nível médio, concomitante/integrada com o ensino profissional; Formação superior; Pós-graduação (em Residência Agrária e Educação do Campo).	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INCRA (2011).

Quadro 13 – Resumo do Manual de Operações 2014

Portaria:	INCRA n.º 430/2014
Dia/mês:	5 de agosto
Publicação:	DOU n.º 151, Seção 1, p. 62, 8 de agosto de 2014
Descrição do Conteúdo:	
a) Beneficiários	
Continua detalhando os incisos presentes no artigo 13, do Decreto n.º 7.352/2010.	
b) Princípios	

Mantém a proposta de dois grupos de princípios do manual anterior: a) Princípios do Pronera (Democratização do acesso à educação, inclusão, participação, interação e multiplicação); b) Princípios e pressupostos das propostas pedagógicas do Pronera (diálogo, práxis, transdisciplinaridade e equidade).
c) Estrutura administrativa e de gestão
Nesta versão, a gestão é apresentada em uma seção sobre organização do Programa, que lista as mesmas atribuições para a DDE, a DDE-1, a CPN, as Superintendências Regionais do Incra e os Colegiados Estaduais. Também destaca na organização do Programa um elenco de parceiros: instituições de ensino, pesquisa e extensão, públicas e privadas sem fins lucrativos; secretarias municipais e estaduais de educação; movimentos sociais e sindicais representativos do público beneficiário.
d) Projetos apoiados
Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio; Capacitação e escolaridade de educadores para o ensino fundamental nas áreas de Reforma Agrária; Formação inicial e continuada de professores que não possuem formação, sendo nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio das licenciaturas; Formação de nível médio, concomitante/integrada ou não com ensino profissional; Curso técnico profissional de nível médio; Formação profissional de nível superior e pós-graduação, especialização em Residência Agrária e Educação do Campo, de âmbito nacional, estadual e regional em diferentes áreas do conhecimento, voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável no campo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INCRA (2014).

Quadro 14 – Resumo do Manual de Operações 2016

Portaria:	INCRA n.º 19/2016
Dia/mês:	18 de janeiro
Publicação:	DOU n.º 11, Seção 1, p. 664, 18 de janeiro de 2016
Descrição do Conteúdo:	
a) Beneficiários	
Denomina os beneficiários de público participante, mantendo o detalhamento dos incisos presentes no artigo 13, do Decreto n.º 7.352/2010. Contudo, inclui um percentual máximo (10%) de servidores do Incra em cursos de pós-graduação, sendo que os custos devem ser arcados pela ação de capacitação dos servidores.	
b) Princípios	
Este manual passa a apresentar três grupos de princípios: da Educação do Campo, do Pronera e das propostas pedagógicas dos cursos. No primeiro grupo, são destacados o respeito à diversidade do campo, incentivo à formulação de projetos político-pedagógicos específicos para as escolas do campo, desenvolvimento de políticas de formação de profissionais da educação para atendimento das escolas do campo, valorização da identidade da escola do campo por meio de projetos pedagógicos com conteúdo curriculares e metodologias adequadas às reais necessidades dos educandos e controle social com a efetiva participação social da comunidades e movimentos sociais e sindicais. O segundo grupo é composto por Democratização do acesso à educação, inclusão, participação, interação, multiplicação e participação social. A diferença entre a participação e participação social é que a primeira tem foco na participação no processo de demanda dos projetos e a segunda foca na existência de uma gestão participativa. A terceira mantém a proposta dos dois manuais anteriores (diálogo, práxis, transdisciplinaridade e equidade).	
c) Estrutura administrativa e de gestão	
Mantém a estrutura do manual de 2014.	
d) Projetos apoiados	
Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio; Capacitação e escolaridade de educadores para o ensino fundamental nas áreas de Reforma Agrária; Formação inicial e continuada de professores que não possuem formação, sendo nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio das licenciaturas; Formação de nível médio, concomitante/integrada ou não com ensino profissional; Curso técnico profissional de nível médio; Formação profissional de nível superior e pós-graduação, especialização em Residência Agrária e Educação do Campo, de âmbito nacional, estadual e regional em diferentes áreas do conhecimento, voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável no campo.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INCRA (2016).

Quadro 15 – Resumo do Manual de Operações 2025

Resolução do Conselho Diretor:	INCRA n.º 28/2025
Dia/mês:	9 de abril
Publicação:	DOU n.º 69, Seção 1, p. 24, 10 de abril de 2025
Descrição do Conteúdo:	
a) Beneficiários	
Mantém o público beneficiário definido nos incisos presentes no artigo 13, do Decreto n.º 7.352/2010, mas apresenta um quadro detalhado de cada inciso. Isso permite especificar o público em seis diferentes perfis: a) jovens e adultos integrantes de famílias beneficiários do PNRA, residentes em projetos de assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra (que inclui projetos de assentamentos estaduais e municipais, reservas extrativistas, assentamentos de fundo de pasto, reassentamento de barragens, floresta nacional, reserva de desenvolvimento sustentável e território de remanescentes quilombolas); b) Jovens e adultos integrantes de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); c) Educandos de cursos de especialização promovidos pelo Incra; d) Educadores que exerçam atividades educacionais voltadas às famílias beneficiárias; e) acampados; f) quilombolas.	
b) Princípios	
Consolida três grupos de princípios: a) da Educação do Campo (respeito à diversidade do campo, incentivo à formulação de projetos político-pedagógicos específicos, desenvolvimento de políticas de formação de profissionais da educação, valorização da identidade da escola do campo e formação profissional e tecnológica em nível médio e superior); b) do Pronera (democratização do acesso à educação, inclusão, demanda popular, interação, multiplicação e participação e controle social); c) dos projetos político-pedagógicos (diálogo, práxis, transdisciplinaridade e equidade).	
c) Estrutura administrativa e de gestão	
Destaca que a gestão do Pronera tem por base uma gestão tripartite, composto por movimentos sociais do campo, instituições de ensino e Incra. Elenca a escala de gestão do Pronera da seguinte forma: gestão nacional, CPN, gestão regional e colegiado do curso.	
d) Projetos apoiados	
Formar continuamente e escolarizar educadoras e educadores de jovens e adultos em nível médio e superior; Alfabetizar e escolarizar jovens e adultos nos ensinamentos fundamental e médio integrado à qualificação profissional; Formar em nível médio técnico integrado e subsequente; Formar profissionais em nível superior, por meio de cursos de graduação (bacharelado e licenciatura), em diversas áreas do conhecimento; Formar profissionais em nível superior, por meio de cursos de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), em diversas áreas do conhecimento; Viabilizar a organização, produção e edição de materiais didático-pedagógicos necessários à execução das ações do Pronera; Promover e apoiar encontros, seminários e pesquisas em âmbito regional, nacional e internacional sobre a Educação do Campo; Conceder bolsas para projetos de Residência Agrária (estágios de vivência, extensão e pós-graduação em regime de alternância).	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INCRA (2025).

A partir da evolução dos quatro aspectos comuns a todas as sete versões dos manuais (beneficiários, princípios, estrutura administrativa e de gestão, e os projetos apoiados) é possível compreender como a operacionalização do Pronera foi se consolidando nos últimos 27 anos. A partir da compreensão de que os manuais são um registro da própria construção do Pronera como política pública, é possível observar que alguns aspectos se solidificaram a partir da institucionalização do Pronera. Enquanto isso, outros mantêm-se em construção, pois refletem um processo adaptativo e baseado na realidade, que leva em conta a complexidade do Programa. Ou seja, os manuais também são expressão da dupla natureza (instituída e instituinte) do Pronera como política pública.

A definição dos beneficiários e a estrutura administrativa e de gestão do Pronera nascem a partir dos manuais de operações e se consolidam, principalmente, com a institucionalização e regulamentação do Programa. Isso permite uma estabilidade e continuidade à política pública independente de mudanças administrativas ou políticas. Do mesmo modo, também permite uma maior legitimação social, pois, com a definição clara dos beneficiários e da forma de gestão do Programa, promovem uma maior aceitação e reconhecimento por parte da sociedade, o que contribui para a adesão e o engajamento dos beneficiários.

A construção dos princípios e a gradual ampliação dos projetos apoiados representam o caráter contínuo de formulação do Pronera como um aprendizado com a prática, que se desenrola por meio de erros e acertos. Desse modo, a modelagem dos princípios, por exemplo, pode ser considerada como uma forma de ajuste da política pública às necessidades reais ao longo do tempo para melhor atender aos beneficiários. Essa forma de construção demonstra a capacidade do manual de expressar o aprimoramento contínuo da política pública, testando-se e ajustando-se conforme os resultados obtidos.

A construção dos aspectos presentes aos princípios e a gestão do Pronera são também um reflexo concreto da participação dos movimentos sociais na formulação do Pronera. Os dois aspectos essencialmente têm suas concepções nas práticas dos movimentos e passam a definir as formas de execução da política pública a partir de elementos mais inclusivos e representativos. Ao mesmo tempo também reconhece os desafios de superar estruturas de poder que perpetuam desigualdades, em particular, as desigualdades educacionais.

2.3 Atos de financiamento

Os atos normativos do grupo de financiamento têm como objetivo definir os valores *per capita* de referência para o financiamento dos projetos de cursos do Pronera, bem como estabelecer os critérios para a concessão de bolsas destinadas a educadores e educandos. Esses atos, entretanto, não tratam da origem dos recursos financeiros destinados às políticas públicas de Educação do Campo. Eles concentram-se nos detalhes necessários à alocação dos recursos públicos, assegurando a execução do Programa.

Para a implementação do Pronera, é indispensável garantir recursos que cubram despesas relacionadas a bolsas para educandos e educadores, diárias para o acompanhamento de educadores nos tempos-comunidades, materiais de consumo, passagens, além da

manutenção dos educandos, o que inclui alimentação, transporte e hospedagem. Também é prevista a contratação de serviços de terceiros, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas.

O Pronera não inclui despesas do grupo de investimentos, como a aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Contudo, uma exceção ocorreu nos primeiros anos do Programa, especificamente com as turmas de EJA, quando foram financiados itens como quadros-negros, carteiras escolares e filtros de barro para purificação de água. Atualmente, recursos desse tipo são fornecidos pelas instituições de ensino, que utilizam esses investimentos como demonstração de suas capacidades técnicas e operacionais na oferta dos cursos.

Dessa forma, a seguir são apresentados os atos normativos que definem o valor anual por educando, bem como os critérios para a concessão de bolsas a educandos e educadores. Foram identificados e analisados nove atos normativos publicados entre 2005 e 2025, cujos resumos estão dispostos nos Quadros 16 a 24.

Quadro 16 – Resumo da Instrução Normativa n.º 18/2005

Órgão competente	Incra
Ementa:	“Regulamenta o procedimento para definição dos repasses relativos a educação dos trabalhadores rurais em projetos de assentamentos da Reforma Agrária, através do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera” (BRASIL, 2005).
Dia/mês:	9 de maio
Publicação:	DOU n.º 90, Seção 1, p. 61, 12 de maio de 2005
Descrição do Conteúdo:	
Regulamenta o pagamento de professores universitários vinculados à Administração Pública envolvidos nas atividades e competências do Pronera, seja por meio de convênios com Universidades Federais ou fundações de apoio ao ensino, pesquisa e ciência. Define o Pronera como responsável por gerenciar a aplicação dos recursos públicos destinados ao Programa, bem como pela execução regular dos recursos, incluindo a prestação de contas. Permite que o pagamento de bolsas a professores universitários, ainda que ocupem cargos públicos federais, para atividades de ensino, pesquisa e extensão, de acordo com a Lei n.º 8.958/1994. Essas bolsas devem estar descritas nos projetos básicos, indicando valores, periodicidade, duração e beneficiários, garantindo que o Pronera não comprometa as atribuições funcionais dos professores. Os valores das bolsas são limitados a 30 horas-aula por mês, com referência de até 3% do vencimento básico do professor, e não podem ser incorporados ao salário ou aos cálculos de aposentadoria. Trata da concessão de bolsas a estudantes de graduação e pós-graduação regularmente matriculados, que devem ser orientados por doutores especializados em pesquisa científica ou tecnológica. Esses estudantes precisam ter concluído disciplinas relevantes ao projeto e dedicar-se exclusivamente ao curso e à pesquisa, sendo proibida a acumulação de outras bolsas.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2005).

Quadro 17 – Resumo da Norma de Execução n.º 73/2008

Órgão competente	Incra
Ementa:	“Normatiza as alterações na operacionalização do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera e estabelece novo valor unitário por aluno/ano referente à execução dos Projetos no âmbito do Pronera” (BRASIL, 2008).
Dia/mês:	30 de maio
Publicação:	DOU n.º 103, Seção 1, p. 86, 2 de junho de 2008
Descrição do Conteúdo:	

- Considerando: A necessidade de ajustar a operacionalização do Pronera de acordo com alterações legais, como o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2008 e a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2008, bem como reajustar o custo aluno/ano para viabilizar projetos educacionais em diferentes níveis. Considerando também as iniciativas de alfabetização e escolarização no ensino fundamental e médio, além da formação de professores e trabalhadores de áreas da Reforma Agrária em níveis técnico, superior e de pós-graduação. Assim, como as formações voltadas para o desenvolvimento sustentável no campo, abrangendo conhecimentos e competências diversas;
- Resolve: Estabelecer os seguintes valores para a projetos de alfabetização (R\$ 900,00 para a região Norte e R\$ 800,00 para as demais regiões), anos iniciais do ensino fundamental (R\$ 1.000,00 para a região Norte e R\$ 900,00 para as demais regiões) e anos finais (R\$ 1.100,00 para a região Norte e R\$ 1.000,00 para as demais regiões), EJA médio/Normal médio (R\$ 4.000,00 para a região Norte e R\$ 3.800,00 para as demais regiões), técnico-profissionalizante (R\$ 4.300,00 para a região Norte e R\$ 4.000,00 para as demais regiões) e ensino superior (R\$ 4.500,00 para cursos de licenciatura/ciências jurídicas e R\$ 4.800,00 para cursos de ciências agrárias). A normativa também estabelece que os valores definidos não têm efeito retroativo e representam o valor máximo financiável por aluno/ano, exigindo detalhamento físico e financeiro de cada projeto e análise da viabilidade. Além disso, suspende pagamentos de bolsas com recursos do Programa até orientação unânime sobre o assunto. Os reajustes definidos serão aplicados aos projetos em execução desde o segundo semestre de 2007, com vigência mínima até julho de 2010 para cursos de nível médio e superior, e até julho de 2009 para projetos de ensino fundamental.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2008).

Quadro 18 – Resumo da Norma de Execução n.º 101/2012

Órgão competente	Incra
Ementa:	“Normatiza o novo valor unitário por aluno/ano referente à execução dos Projetos no âmbito do Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária - Pronera” (BRASIL, 2012a).
Dia/mês:	19 de março
Publicação:	DOU n.º 56, Seção 1, p. 78, 21 de março de 2012
Descrição do Conteúdo:	
• Considerando: A necessidade de ajustar o valor aluno/ano do Pronera de acordo com alterações no manual do Programa, atualizado pela Portaria n.º 238/2011, em conformidade com o Decreto n.º 7.352/2010 e o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) n.º 3269/2010. Destaca também a importância de dar continuidade a projetos de alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio, à formação continuada e acadêmica de professores das áreas de Reforma Agrária, bem como à formação profissional em nível técnico, superior e pós-graduação. O objetivo principal é promover o desenvolvimento sustentável no campo por meio de diferentes áreas do conhecimento; • Resolve: Estabelecer os seguintes valores para a projetos de alfabetização/anos iniciais do ensino fundamental (R\$ 1.500,00 para a região Norte e R\$ 1.200,00 para as demais regiões) e anos finais (R\$ 2.400,00 para a região Norte e R\$ 2.100,00 para as demais regiões), EJA médio/Normal médio (R\$ 4.500,00 para a região Norte e R\$ 4.000,00 para as demais regiões), técnico-profissionalizante (R\$ 5.000,00 para a região Norte e R\$ 4.500,00 para as demais regiões), ensino superior (R\$ 5.500,00 para cursos de licenciatura/ciências jurídicas e R\$ 6.000,00 para cursos de ciências agrárias) e especialização/Residência Agrária (R\$ 5.000,00). A normativa também estabelece que os valores definidos na norma de execução não são retroativos e representam o valor máximo financiável por aluno/ano, exigindo detalhamento da execução física e análise dos custos unitários de cada projeto. A concessão de bolsas no Programa está condicionada à previsão legal, ação programática no PPA, regramento da LDO, previsão na LOA e ausência de restrições no decreto regulamentador. Os reajustes serão aplicados aos projetos em execução ou convênios vigentes desde 1º de janeiro de 2010, com duração mínima até julho de 2013 para cursos de nível médio, superior e especializações, e até julho de 2012 para projetos de EJA, alfabetização, ensino fundamental e EJA médio.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2012a).

Quadro 19 – Resumo da Lei n.º 12.695/2012

Órgão competente	Poder Legislativo
Ementa:	“Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) as instituições comunitárias que atuam na Educação do Campo; altera a Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências” (BRASIL, 2012b).
Dia/mês:	16 de junho
Publicação:	DOU n.º 113, Seção 1, p. 2, 17 de junho de 2012
Descrição do Conteúdo:	
Incluiu à Lei n.º 11.947/2009 o artigo 33-A, que autoriza o Poder Executivo a conceder bolsas aos professores da rede pública e a estudantes do Pronera. Os professores podem receber as bolsas por participarem do Programa, desde que isso não interfira em sua carga horária ou compromissos com seus empregadores. Os critérios e valores das bolsas serão definidos pelo Poder Executivo. As bolsas não geram vínculo empregatício nem integram salários ou remunerações.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2012b).

Quadro 20 – Resumo da Instrução Normativa n.º 75/2012

Órgão competente	Incra
Ementa:	“Estabelece normas regulando o procedimento e os critérios para a concessão e a manutenção de bolsas a professores das redes públicas e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária - Pronera” (INCRA, 2012c).
Dia/mês:	19 de novembro
Publicação:	DOU n.º 223, Seção 1, p. 95, 20 de novembro de 2012
Descrição do Conteúdo:	
A instrução normativa apresenta diretrizes para o pagamento de bolsas no âmbito do Pronera, direcionadas a professores de redes públicas e estudantes beneficiários. Ele estabelece os critérios para concessão e manutenção das bolsas, baseados na participação em atividades dos cursos durante a vigência das parcerias. As funções específicas contempladas incluem: coordenador-geral; coordenador-pedagógico; professor/educador; e professor orientador. A normativa detalha as atribuições de cada função, destacando o foco no acompanhamento pedagógico, administrativo e logístico, além da avaliação e suporte aos estudantes para evitar evasão. Também detalha regras relacionadas aos estudantes e profissionais beneficiários do Pronera, abrangendo concessão, critérios e valores das bolsas. As principais regras são as seguintes: a) quanto aos estudantes beneficiários, serem matriculados em instituições participantes e envolvidos em atividades acadêmicas ou administrativas, como monitoria e apoio técnico, e auxiliar na organização dos cursos, cumprir carga horária, seguir o plano de atividades e apoiar professores e coordenações; b) quanto aos professores, serem profissionais que dedicam até 20 horas semanais (exceto professores: 90 ou 100 horas mensais, conforme modalidade), que não participam simultânea em diferentes funções e que as bolsas sejam autorizadas pelo setor de recursos humanos, no caso de servidores públicos. Os valores das bolsas são os seguintes: Coordenador-geral até R\$ 50,00/hora; Coordenador-pedagógico até R\$ 44,00/hora; Professor/Educador até R\$ 50,00/hora-aula; Professor orientador até R\$ 36,00/hora; Estudantes em monitoria ou apoio técnico até R\$ 18,00/hora; e Estudantes de nível médio e superior podem receber entre R\$ 100,00 e R\$ 400,00/mensais, de acordo com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovações (CNPq). Quanto à fiscalização e o controle, define que: as desistências devem ser comunicadas para suspensão das bolsas; as instituições devem comprovar as frequências e os pagamentos. Define que o Incra acompanhará a execução por meio de inspeções e relatórios técnicos.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2012c).

Quadro 21 – Resumo da Portaria n.º 563/2015

Órgão competente	INCRA
Dia/mês:	23 de outubro
Publicação:	DOU n.º 204, Seção 1, p. 114, 26 de outubro de 2015
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: A referência a decretos e leis (Decreto n.º 6.170/2007, Lei n.º 11.947/2009, Decreto n.º 7.352/2010 e Lei n.º 12.695/2012) que embasam a Política de Educação do Campo e o Pronera. Considerando também a necessidade de revisar os custos anuais por aluno no âmbito do Pronera para garantir a continuidade de projetos educacionais voltados à alfabetização e escolarização de jovens e adultos (ensino fundamental, médio, superior e pós-graduação), contribuindo para o desenvolvimento territorial dos assentamentos da Reforma Agrária em diversas regiões do Brasil; - Resolve: Estabelecer os seguintes valores para a projetos de alfabetização (R\$ 3.000,00 para a região Norte e R\$ 2.700,00 para as demais regiões), anos iniciais do ensino fundamental (R\$ 3.000,00 para a região Norte e R\$ 2.700,00 para as demais regiões) e anos finais (R\$ 3.300,00 para a região Norte e R\$ 2.900,00 para as demais regiões), EJA médio/Normal médio (R\$ 6.200,00 para a região Norte e R\$ 5.500,00 para as demais regiões), técnico-profissionalizante (R\$ 6.900,00 para a região Norte e R\$ 6.200,00 para as demais regiões), ensino superior (R\$ 7.600,00 para todos os tipos de cursos) e cursos de pós-graduação (R\$ 8.300,00). A normativa também estabelece as regras para aplicação dos reajustes em projetos de convênios e Termos de Execução Descentralizada (TED). Os reajustes não se aplicam a parcelas descentralizadas, empenhadas ou pagas até 31/12/2015, não têm efeito retroativo e são válidos apenas para parcelas vigentes a partir de 01/01/2016, em cursos que não terminem em 2016. Não se aplicam aos cursos da Chamada Pública do CNPq/Inera n.º 19/2014. O texto também define o valor máximo financiável por aluno/ano, exigindo o detalhamento da execução física e dos custos unitários, além da análise de viabilidade e adequação, em conformidade com a legislação.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2015).

Quadro 22 – Resumo da Instrução Normativa n.º 84/2016

Órgão competente	Incra
Dia/mês:	23 de outubro
Publicação:	DOU n.º 204, Seção 1, p. 114, 26 de outubro de 2016
Descrição do Conteúdo:	
Regulamenta o pagamento de bolsas para professores das redes públicas de educação e estudantes vinculados ao Pronera, detalhando os critérios de concessão, manutenção e valores. As bolsas são concedidas exclusivamente para atividades dos cursos durante a vigência dos projetos e podem ser destinadas a profissionais das redes públicas (federais, estaduais e municipais) para funções como coordenador-geral, coordenador pedagógico, professor/educador e professor-orientador. Cada função tem atribuições específicas, desde a coordenação e gestão dos cursos até o planejamento e execução de aulas, além de apoio pedagógico aos estudantes. Os estudantes beneficiários são aqueles regularmente matriculados em instituições participantes do Pronera ou que desempenhem atividades acadêmicas e administrativas relacionadas. O texto também destaca a necessidade de infraestrutura adequada, planejamento, supervisão de profissionais e acompanhamento do desempenho dos educandos. Também normatiza a concessão de bolsas aos beneficiários do Pronera e educadores das redes públicas, detalhando requisitos, valores e condições de participação. As bolsas destinam-se a atividades específicas, como monitoria, coordenação e apoio técnico, respeitando limites de carga horária e valores definidos, variando conforme a função e o nível de ensino. Para professores das redes públicas: os valores das bolsas vão de R\$ 36,00 a R\$ 50,00 por hora, dependendo da função (coordenador-geral, pedagógico, professor ou orientador); é necessário compatibilizar horários com a carga regular da instituição de origem, sem prejuízo às metas institucionais; não participação simultânea em mais de uma função. Para estudantes do Pronera: as bolsas variam entre R\$ 18,00 por hora para atividades específicas e até R\$ 500,00 mensais para pós-graduação; a desistência do curso ou descumprimento das atividades implica no cancelamento da bolsa. As instituições parceiras devem comprovar a execução das atividades e frequência dos bolsistas, bem como a utilização adequada dos recursos. A fiscalização é feita por representantes do Incra, com relatórios técnicos que registram o andamento das parcerias, assegurando o cumprimento dos objetivos e normas vigentes.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2016a).

Quadro 23 – Resumo da Instrução Normativa n.º 133/2023

Órgão competente	Incra
Dia/mês:	11 de outubro
Publicação:	DOU n.º 196, Seção 1, p. 35, 16 de outubro de 2023
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando que a atualização do custo estudante/ano no âmbito do Pronera, com base nas leis e decretos mencionados. Essa atualização visa a execução de projetos de alfabetização e escolarização de jovens e adultos nos níveis de ensino fundamental, médio, superior e pós-graduação, considerando diferentes áreas de conhecimento e regiões do Brasil. - Resolve estabelecer os seguintes valores para a projetos de alfabetização/anos iniciais do ensino fundamental (R\$ 7.000,00 para a região Norte e R\$ 6.500,00 para as demais regiões), anos finais (R\$ 8.000,00 para a região Norte e R\$ 7.000,00 para as demais regiões), EJA médio/Normal médio (R\$ 8.500,00 para a região Norte e R\$ 7.500,00 para as demais regiões), técnico-profissionalizante (R\$ 9.000,00 para a região Norte e R\$ 8.000,00 para as demais regiões). Para os cursos superiores, a norma estabelece quatro grupos: a) Ciências Humanas; Ciências Sociais Aplicadas; Direito; Formação de Professores; Linguística, Letras; Psicologia (R\$ 17.900,00); b) Arquitetura/Urbanismo; Artes; Ciências Exatas - Computação; Ciências Exatas - Matemática e Estatística; Educação Física; Enfermagem; Fisioterapia; Fonoaudiologia; Música (R\$ 20.100,00); c) Agroecologia; Ciências Agrárias; Ciências Biológicas; Ciências Exatas e da Terra; Engenharias; Farmácia; Nutrição; Tecnólogos (R\$ 22.300,00); d) Medicina; Medicina Veterinária; Odontologia; Zootecnia (R\$ 33.300,00). Para pós-graduação, o valor é definido em R\$ 20.100,00. Define que os reajustes estabelecidos serão aplicados a projetos realizados por diferentes tipos de termos (Convênio, Fomento, Colaboração e Execução Descentralizada) e estabelece as condições de aplicação: aos instrumentos celebrados a partir do segundo semestre de 2023; os instrumentos em execução com parcelas a vencer a partir de 1º de janeiro de 2024; e não aplicáveis aos projetos de chamadas públicas em parceria com outras instituições. Além disso, os valores são o teto financiável por estudante/ano, exigindo detalhamento da execução física, custos unitários e análise da viabilidade do projeto. Os valores poderão ser revisados após dois anos da publicação da normativa.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2023a).

Quadro 24 – Resumo da Instrução Normativa n.º 134/2023

Órgão competente	Incra
Ementa:	“Regulamenta, no âmbito do Incra, o procedimento e os critérios para a concessão e a manutenção de bolsas a profissionais das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera” (BRASIL, 2023b).
Dia/mês:	11 de outubro
Publicação:	DOU n.º 196, Seção 1, p. 36, 16 de outubro de 2023
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: As disposições da Lei n.º 11.947/2009, Decreto n.º 7.352/2010 e Lei n.º 12.695/2012. - Resolve: Regular o pagamento de bolsas no âmbito do Pronera para profissionais da educação pública e estudantes. As bolsas são restritas às atividades dos cursos, respeitando o nível de ensino e a modalidade, durante a vigência das parcerias ou da participação no curso. Instituições parceiras podem conceder bolsas para funções específicas, como coordenador-geral, coordenador pedagógico, educador e educador-orientador, baseando-se na formação e experiência. É proibido conceder bolsas a profissionais que ocupem funções administrativas nas instituições parceiras. Descreve as atribuições de coordenador-geral, coordenador pedagógico; educador; educador-orientador: Abordar critérios e condições para concessão de bolsas aos estudantes e profissionais no âmbito do Pronera. Para estudantes beneficiários, define que devem participar de atividades de monitoria e apoio pedagógico, auxiliando a coordenação na organização dos cursos, dedicando-se ao projeto, cumprindo planos de atividades, acompanhando educadores e auxiliando em atividades administrativas. Para educadores, define que os limites de carga horária para profissionais (20h semanais) e educadores (90h/mês no ensino médio, superior e pós-graduação; 100h/mês no ensino fundamental). As bolsas para servidores públicos são condicionadas à autorização da instituição e sem prejuízo da carga horária regular e é vedada a participação simultânea em diferentes modalidades. Os valores das bolsas são os seguintes: coordenador-geral até R\$ 90,00/hora; coordenador pedagógico: até R\$ 80,00/hora; educador até R\$ 90,00/hora-aula; educador-orientador até R\$ 65,00/hora. Define como regras adicionais: bolsistas afastados têm as bolsas canceladas; bolsas não são concedidas a servidores do Incra; e instituições devem apresentar planilhas de detalhamento de despesas e comprovar a carga horária dedicada ao Pronera. Apresenta os valores e critérios	

para concessão e manutenção das bolsas no Pronera da seguinte forma: monitoria e apoio pedagógico até R\$ 32,00 por hora; estudantes de EJA: até R\$ 180,00 mensais; estudantes de nível médio e superior: entre R\$ 180,00 e R\$ 710,00 mensais; estudantes de pós-graduação: entre R\$ 180,00 e R\$ 890,00 mensais. Define os seguintes critérios: afastamento do estudante implica cancelamento da bolsa, com comunicação imediata à instituição; coordenadores devem informar casos de desligamento de bolsistas ao Incra e à instituição; instituições parceiras devem comprovar frequência e pagamento por meio de documentação. Por fim, estabelece que representantes do Incra acompanharão as parcerias, registrando ocorrências e adotando medidas de regularização, quando necessário.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2023b).

Decorridos sete anos desde a criação do Pronera, em 2005 foi instituído o primeiro normativo exclusivamente voltado à alocação de recursos públicos no Programa. Antes disso, a definição de valores de referência estava contida nos manuais de operações. A partir da Norma de Execução n.º 73/2008, iniciaram-se as definições de valores referenciais, permitindo um planejamento mais preciso e uma distribuição mais uniforme dos recursos entre os projetos, mesmo diante da diversidade de níveis e modalidades ofertadas. Nos 17 anos seguintes (2009-2025), esses referenciais não apenas foram atualizados monetariamente, mas também passaram a ser distribuídos de forma mais adequada, acompanhando a diversificação da oferta de cursos.

Observar a evolução dos atos normativos de financiamento é vislumbrar o amadurecimento do Pronera como política pública, principalmente quanto ao aspecto da implementação. Nota-se o aprimoramento das regras de alocação de recursos financeiros, humanos e materiais. Por exemplo, é por meio desses normativos que se observa a definição e diversificação das equipes, que inicialmente incluíam apenas o educador, e atualmente englobam coordenadores gerais, coordenadores pedagógicos e monitores.

Um aspecto importante desses normativos é também o amadurecimento na concessão de bolsas, não apenas com a atualização dos valores, mas principalmente com a garantia cada vez maior do recebimento de bolsas para educandos e educadores (seja como aqueles em sala de aula ou em papéis de coordenação). A ampliação das bolsas, a diversificação das equipes e o reconhecimento das especificidades dos cursos são expressões de uma política pública que busca incorporar os saberes e as demandas dos movimentos sociais, transformando-os em diretrizes normativas. Isso aproxima o Pronera do conceito de intelectualidade orgânica, pois os educadores, educandos e coordenadores envolvidos não apenas se beneficiam de uma política pública, mas também participam da sua formulação e execução como mediadores entre o Estado e a realidade concreta do campo.

Isso ocorre mesmo em uma política gerida por uma instituição pública, o Incra, cuja missão principal não é a educação. Esse foi o desafio imposto ao Pronera nesse grupo de normativos e, por isso, houve tensionamentos, os quais serão abordados no próximo capítulo.

2.4 Atos de organização da sociedade civil

De acordo com Dias (2020), o Pronera historicamente ofertou cursos por meio de parcerias com instituições públicas federais, estaduais e municipais, assim como com entidades privadas sem fins lucrativos. Para viabilizar a transferência de recursos, os principais instrumentos utilizados pelo Incra foram o convênio e, nos casos de delegação de recursos entre órgãos federais, o TED.

Até o ano de 2014, as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos eram formalizadas, predominantemente, por meio de convênios. Essa lógica foi alterada com a promulgação da Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014a), que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Com esse marco legal, o Pronera passou a contar com instrumentos jurídicos específicos para formalizar parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

A criação dessa lei foi influenciada pelos desdobramentos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs. Conforme registrado no relatório final da CPI (BRASIL, 2010b), a comissão teve como objetivo investigar os repasses realizados pelo poder público no período entre 1999 e 2009, envolvendo ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). A investigação concentrou-se na identificação de possíveis irregularidades quanto à destinação de recursos públicos e na análise dos mecanismos jurídicos e administrativos que favoreciam possíveis desvios e má gestão. O relatório também apontou a necessidade de revisão normativa, com vistas a oferecer maior segurança jurídica às parcerias entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos.

Conforme Medeiros (2022), antes da Lei n.º 13.019/2014, o cenário era marcado por insegurança jurídica, o que resultava, em diversos casos, na criminalização das ONGs e dos movimentos sociais. Com o advento da nova legislação, foram introduzidos três instrumentos jurídicos para formalização de parcerias entre o Estado e as OSCs: o Fomento, a Colaboração e o Acordo de Cooperação. A autora conclui que o MROSC passou a reconhecer essas relações como institucionalmente legítimas no âmbito da agenda política nacional.

A origem da Lei n.º 13.019/2014, portanto, pode ser interpretada como expressão da lógica de um Estado Integral, na medida em que, mesmo diante das tensões evidenciadas por processos como a CPI das ONGs, o marco legal consolidou o papel da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas. No campo educacional, essa legislação conferiu legitimidade à atuação das OSCs, permitindo que saberes e práticas comunitárias fossem incorporados ao desenvolvimento de ações estatais. Desse modo, o Pronera favoreceu-se

regulando com mais segurança jurídica parcerias com entidades privadas sem fins lucrativas como, por exemplo, escolas famílias agrícolas e escolas de formação de movimentos sociais, conforme indica INCRA (2024).

Nesse contexto, o Incra passou a publicar atos normativos específicos relacionados à regulamentação dessas parcerias. Tais atos são apresentados de forma resumida nos Quadros 25 a 27 a seguir.

Quadro 25 – Resumo da Portaria n.º 560/2014

Órgão competente	Incra
Dia/mês:	17 de outubro
Publicação:	DOU n.º 202, Seção 1, p. 77, 20 de outubro de 2014
Descrição do Conteúdo:	
- Considerando: que o Pronera promove projetos educacionais voltados à realidade do campo, contribuindo para o desenvolvimento sustentável em áreas de Reforma Agrária; que o Pronera, vinculado à Política Nacional de Educação do Campo, é executado pelo Incra por meio de parcerias com instituições públicas e privadas sem fins lucrativos; que o Incra lançou editais públicos no Sistema de Gestão de Convênio e Contratos de Repasse (SICONV) e em seu site, com base nas normas legais, para selecionar propostas educacionais do Pronera na EJA, ensino médio e superior; que a chamada pública do Pronera busca ampliar a escolaridade dos beneficiários por meio de projetos alinhados ao desenvolvimento socioeconômico previsto no II PNRA; e que o Incra, conforme a Lei n.º 13.019/2014, deve formar uma comissão de seleção responsável pela análise e julgamento das propostas apresentadas em parcerias com OSCs. - Resolve: formar uma Comissão de Seleção para avaliar propostas de projetos educacionais do Pronera nas modalidades EJA, ensino médio e superior, em parceria entre o Incra e OSCs; A análise será realizada por servidores designados, com base em formulários específicos conforme a área de atuação; Definir que as atividades da Comissão de Seleção contam para a avaliação de desempenho dos servidores nas Superintendências Regionais; Listar os servidores designados para compor a Comissão de Seleção responsável pela análise das propostas do Pronera; Estabelecer os trabalhos da Comissão de Seleção devem ser concluídos até 25 de outubro de 2014, com possibilidade de prorrogação de até 10 dias caso restem propostas a serem analisadas.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2014b).

Quadro 26 – Resumo da Norma de Execução n.º 120/2018

Órgão competente	Incra
Ementa:	“Cria o banco de organizações da sociedade civil (OSC), estabelecendo regras e procedimentos de credenciamento dessas entidades para execução de projetos no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera, nos termos da Lei n.º 13.019/2014” (BRASIL, 2018a).
Dia/mês:	29 de maio
Publicação:	DOU n.º 108, Seção 1, p. 3, 7 de junho de 2018
Descrição do Conteúdo:	
Considerando: que o Pronera é uma política pública voltada à educação no campo, com foco na Reforma Agrária. Seu objetivo é promover inclusão social e desenvolvimento sustentável por meio de projetos educacionais adequados às especificidades dos assentamentos rurais; que o Decreto n.º 7.352/2010 estabelece que o Incra deve formalizar parcerias com instituições de ensino e entidades públicas, por meio de diversos instrumentos jurídicos, para executar projetos do Pronera; que a Lei n.º 13.019/2014 criou um novo regime jurídico para parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, alterando os instrumentos legais utilizados pelo Incra na execução de projetos do Pronera; e que a Coordenação Geral recebeu orientação jurídica para regulamentar o credenciamento de instituições sem chamamento público por meio de uma Norma de Execução, conforme o artigo 30 da Lei n.º 13.019/2014.	

- Resolve: criar um banco de OSCs aptas a executar projetos do Pronera, exigindo credenciamento contínuo e sem chamamento público para firmar parcerias com o Incra; definir que, para atuar no Pronera, a OSC deve comprovar experiência, regularidade jurídica e fiscal, capacidade técnica e infraestrutura, além de estar habilitada no SICONV; definir que o credenciamento das OSCs no Pronera será feito mediante apresentação de documentos específicos por meio de canais oficiais. A avaliação será conduzida por comissão permanente de servidores do Incra, e o resultado publicado no site do órgão; listar impedimentos ao credenciamento de OSCs no Pronera, como pendências na prestação de contas, dirigentes com vínculo público, contas rejeitadas ou irregularidades graves nos últimos anos; estabelecer que o credenciamento das OSCs no Pronera é válido por cinco anos, pode ser renovado, e deve ser mantido atualizado pela própria entidade; determinar que o Incra pode descredenciar OSCs do Pronera por dados desatualizados, irregularidades graves ou por decisão justificada; Garantir o direito à defesa e, em certos casos, exige reparação antes de novo credenciamento; determinar que a OSC não poderá renovar o credenciamento no Pronera se tiver sanções, estiver inadimplente ou não cumprir os requisitos da norma; garantir às OSCs o direito de recorrer contra decisões como descredenciamento ou negativa de renovação no Pronera, em até cinco dias úteis; autorizar que OSCs credenciadas apresentem projetos à CPN sem necessidade de chamamento público, desde que haja justificativa formal; esclarecer que o credenciamento da OSC no Pronera não garante aprovação dos projetos nem assegura celebração de parceria.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2018a).

Quadro 27 – Resumo da Portaria n.º 115/2022

Órgão competente	Incra
Ementa:	“Dispõe sobre o credenciamento de organizações da sociedade civil e estabelece regras e procedimentos para que as entidades executem projetos no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera, nos termos da Lei n.º 13.019, de 31 de junho de 2014” (BRASIL, 2022).
Dia/mês:	30 de março
Publicação:	DOU n.º 62, Seção 1, p. 62, 31 de março de 2022
Descrição do Conteúdo:	• Considerando: a disposição da Lei n.º 13.019/2014; • Resolve: Definir as regras para que entidades da sociedade civil possam atuar em projetos educacionais do Pronera, conforme a Lei n.º 13.019/2014; Definir que organizações da sociedade civil incluem entidades sem fins lucrativos, cooperativas com foco social e religiosas com atuação pública; Definir que a entidade precisa comprovar experiência em educação, ter estrutura adequada, estar regularizada juridicamente e fiscalmente, e cumprir requisitos técnicos para atuar no Pronera; A entidade deve enviar documentos básicos como estatuto, comprovantes e provas de experiência; O Incra avalia tudo por meio de uma comissão, e o resultado é publicado no sítio do governo; Impede o credenciamento de organizações com pendências legais, problemas na prestação de contas, dirigentes ligados ao governo ou envolvidos em irregularidades, ou que tenham sido punidas por má conduta em parcerias anteriores; O credenciamento tem validade de cinco anos e pode ser renovado. A entidade deve manter os documentos atualizados anualmente ou quando solicitado. Após o vencimento, perde o <i>status</i> de credenciada, mas pode pedir novo credenciamento a qualquer momento; A renovação do credenciamento é barrada se a entidade estiver punida, inadimplente ou descumprir os requisitos; A entidade será descredenciada se descumprir regras, cometer fraudes ou por decisão do Incra; A entidade pode recorrer de decisões do Incra em até 5 dias úteis após a divulgação; O credenciamento previsto na norma permite que projetos para o Pronera sejam apresentados sem necessidade de chamamento público, desde que a dispensa seja justificada conforme a Lei n.º 13.019/2014; O credenciamento da entidade não garante aprovação dos projetos nem a celebração automática de parcerias com o Pronera.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2022).

Os atos normativos relacionados às OSCs em parceria com o Pronera passaram por alterações significativas entre a primeira e as duas publicações posteriores. A principal questão introduzida pela Lei n.º 13.019/2014 foi a exigência de chamamento público prévio para que entidades privadas sem fins lucrativos possam celebrar instrumentos como o termo de fomento.

Com o intuito de atender a essa exigência, a Portaria n.º 560/2014 criou uma comissão encarregada do julgamento dos projetos apresentados ao Pronera por OSCs. No entanto, essa responsabilidade foi atribuída exclusivamente aos servidores do Incra, o que afastou a competência da CPN em avaliar projetos educacionais de OSCs.

A partir da Norma de Execução n.º 120/2018, posteriormente aprimorada pela Portaria n.º 115/2022, o Incra reformulou sua abordagem, pois deixou de focar diretamente no julgamento dos projetos e passou a priorizar o credenciamento das OSCs. Com isso, foi instituído um banco de entidades credenciadas, que, após atenderem aos critérios estabelecidos, ficam habilitadas para apresentar projetos à CPN.

Desse modo, o credenciamento passou a representar uma etapa adicional no processo de formalização da parceria entre as OSCs e o Incra. Nesse cenário, tais entidades passam a ocupar o papel estratégico de funcionarem como aparelhos privados de hegemonia, que não apenas difundem práticas educativas, mas também organizam a sociedade civil em torno de finalidades públicas.

Essa articulação entre o público e o privado reforça a lógica de Estado integral, pois ultrapassa os limites institucionais do Estado e se expressa como uma totalidade capaz de relacionar coerção e consenso. O processo de credenciamento, portanto, pode ser encarado para além de uma formalidade técnica-administrativa, mas como uma forma de organização da própria sociedade civil ao abrir espaço para que essas organizações assumam seu papel de aparelhos privados de hegemonia diante dos propósitos do Pronera.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONERA: COERÇÕES E CONSENSOS

A construção normativa do Pronera refletiu o próprio desenvolvimento do Programa enquanto política pública. Ao longo dos últimos 27 anos, os atos normativos estabeleceram pilares essenciais para consolidar uma política pública voltada à Educação do Campo. Esse processo, como discutido no capítulo dois, encontra-se imerso na busca por uma nova hegemonia, fundamentando-se na dinâmica entre coerção e consenso, conforme o pensamento gramsciano. Tal abordagem evidencia um esforço estratégico para construir uma hegemonia que articule necessidades diversas, promovendo uma síntese entre as demandas populares e as estruturas institucionais existentes.

3.1 Bases do Pronera para uma nova hegemonia

Nesse contexto, pode-se recorrer a La Porta (2017b), com base em Sellerio (1996), para entender o conceito de coerção no pensamento gramsciano. Um dos primeiros usos do conceito aparece em uma carta de Gramsci, datada de 30 de dezembro de 1929, enviada à sua esposa Giulia. Nessa correspondência, Gramsci discute a educação de seu filho Délío e critica a concepção de educação adotada por Giulia. Ele contrapõe a ideia "metafísica" da esposa, a de que o ser humano estaria, em essência, pré-determinado ou já "em potência" na criança, bastando que a educação apenas desperte essas capacidades latentes, com sua própria visão mais complexa e materialista.

O autor, ainda explica que Gramsci compreendia que o ser humano é formado, não apenas no sentido biológico ou natural, mas principalmente em termos culturais, históricos e sociais, e que esse processo envolve necessariamente a coerção. Porém, ressalta que, em Gramsci, coerção não se refere apenas à imposição brutal ou ao uso da força, mas engloba uma combinação de elementos de imposição e persuasão presentes nas instituições sociais, como a escola, a igreja, a família, e até o próprio sistema econômico. Isso se alinha diretamente ao conceito de "hegemonia cultural", que combina coerção e consenso na formação e manutenção de uma ordem social.

A reflexão de La Porta (2017b) reforça que a educação para Gramsci é um dos meios fundamentais pelos quais a sociedade molda os indivíduos, integrando-os em sua estrutura hegemônica. Nesse sentido, a coerção pode ser vista como a imposição de normas, valores e práticas sociais, mas também inclui a ideia de consentimento e internalização dessas normas.

La Porta (2017c) também explica que o conceito de consenso está inicialmente associado ao de hegemonia. Além disso, o consenso também integra a definição de Estado, presente no Caderno do Cárcere n.º 15 por Gramsci (1977 *apud* La Porta, 2017c, p. 142), como “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não apenas justifica e mantém seu domínio, mas também obtém o consenso ativo dos governados”.

O conceito de consenso passivo em Gramsci é definido como uma forma de aceitação que se manifesta por meio de atos democráticos, como o sufrágio, nos quais os governados não contestam ativamente a ordem social imposta pelos governantes. Essa aceitação ocorre mesmo sem a participação direta dos indivíduos na elaboração da hegemonia e decorre, sobretudo, da inércia social e da ausência de organização entre os grupos subalternos¹⁹, em vez de resultar de um apoio consciente e ativo. Nesse sentido, Gramsci explica que o consenso passivo é sustentado por instituições que exercem funções coercitivas, como o aparato jurídico e policial, bem como por instituições culturais que reforçam os valores dominantes (La Porta, 2017c).

Além disso, o autor também explora o conceito de consenso espontâneo, que possui características distintas. Ele se manifesta como uma aceitação orgânica das ideias e valores da classe dirigente, geralmente internalizados pelos governados devido ao prestígio associado à posição e função dos governantes na economia. O autor ainda explicando que esse consenso é frequentemente promovido por instituições ideológicas, como o sistema educacional, a religião e a mídia, que desempenham papéis fundamentais na formação de subjetividades alinhadas aos interesses dominantes. Assim, concluiu que o consenso espontâneo é relevante para a consolidação da hegemonia, pois reduz a necessidade de coerção direta e fortalece o domínio da classe dirigente por meio de uma integração mais profunda à cultura hegemônica.

A luta dos movimentos pelo Pronera como política pública pode ser enquadrada no conceito de consenso ativo. Isso porque o consenso ativo envolve a mobilização consciente e engajada de grupos sociais em torno de uma causa específica, visando transformar as estruturas existentes. No caso do Pronera, os movimentos sociais ligados à Reforma Agrária atuaram e atuam de forma organizada e deliberada, pressionando o Estado e negociando a implementação de uma política pública voltada à educação dos sujeitos do campo. Essa mobilização reflete um nível de consciência política e participação ativa, elementos centrais do consenso ativo.

¹⁹ Conforme Simionatto e Siqueira (2024), Gramsci emprega “classes” e “grupos subalternos” para designar coletividades historicamente dominadas, cuja trajetória é fragmentada e dispersa, sem unificação do Estado e entrelaçada à sociedade civil; sua emergência como sujeito político depende de organização e construção de hegemonia. Nessa perspectiva, sujeitos do campo pertencentes a reforma agrária podem ser lidos como grupos subalternos cuja visibilidade pública e capacidade de incidência variam conforme seus níveis de organizações e suas alianças sociopolíticas.

Nesse contexto, o Pronera pode ser compreendido como um resultado da pressão exercida pelos movimentos sociais, que questionaram a coerção estrutural do Estado e criaram a necessidade de negociação e construção de consensos. Ao se organizarem para reivindicar políticas públicas voltadas à educação dos sujeitos do campo, esses movimentos desestabilizaram parcialmente a hegemonia estatal, obrigando-a a reconhecer a legitimidade de suas demandas. Assim, o Pronera torna-se um exemplo de como o consenso ativo, oriundo da mobilização popular, pode interagir com o consenso passivo e os mecanismos de coerção institucional para reconfigurar a relação entre sociedade política e sociedade civil.

Compreender a interação entre coerção e consenso é essencial para a análise de políticas públicas e processos políticos em sociedades caracterizadas por desigualdades estruturais. No caso do Pronera, essa perspectiva permite evidenciar que conquistas como essa não são concessões gratuitas do Estado, mas sim resultados de lutas sociais contínuas, que desafiam as estruturas hegemônicas e utilizam os mecanismos institucionais como espaços de disputa. Além disso, essa compreensão ressalta a importância de uma consciência política ativa e organizada para a promoção de mudanças significativas, ao mesmo tempo em que expõe os limites e possibilidades do consenso dentro das relações de poder.

Ao utilizar os conceitos de coerção e consenso à implementação do Pronera, é crucial reconhecer que o Estado desempenha um papel dual: ele exerce coerção por meio de leis, normas e regulamentos, mas também busca legitimar essas medidas por meio do consenso, do envolvimento popular e das instituições democráticas. Assim, para compreender plenamente o Pronera como política pública, torna-se imprescindível identificar suas bases estruturais. Essas bases, que serão detalhadas nas subseções seguintes, representam instrumentos fundamentais para consolidar a hegemonia de novos sujeitos sociais, em especial na perspectiva dos movimentos sociais e da democratização da Educação do Campo. As bases a serem exploradas são: controle e participação social; organização administrativa; disponibilidade orçamentária; e base normativa.

3.1.1 Controle e participação social

De acordo com ENAP (2019), o controle social das ações e atuações do Poder Público constitui um elemento essencial para a administração pública, sendo associado à necessidade de transparência nas ações governamentais e à institucionalização da participação social, como forma de garantir maior eficiência e legitimidade nas decisões e políticas públicas.

Uma importante interpretação para a participação social pode ser obtida da Constituição Federal de 1988, esses princípios são concretizados em dispositivos que asseguram a participação da sociedade civil na formulação, execução e controle das políticas públicas. Como exemplo, pode-se citar o artigo 204, inciso II, que prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2024). Mesmo que o exemplo seja uma disposição referente as ações governamentais em assistência social, inúmeras políticas públicas adotaram o controle e participação social como princípio.

No Pronera, os manuais de operações, desde a primeira versão fazem a previsão de instância de controle e participação social. É a partir de 2010 que a CPN passa a ser regulamentada pelo Decreto n.º 7.352 (BRASIL, 2010a), tendo as seguintes atribuições:

Art. 17. O PRONERA contará com uma Comissão Pedagógica Nacional, formada por representantes da sociedade civil e do governo federal, com as seguintes finalidades: [...]
 I - orientar e definir as ações político-pedagógicas; [...]
 II - emitir parecer técnico e pedagógico sobre propostas de trabalho e projetos; [...]
 III - acompanhar e avaliar os cursos implementados no âmbito do Programa. [...]

A CPN é um exemplo concreto de como o controle e a participação social se materializam em uma política pública. Atua como um colegiado que reúne representantes de movimentos sociais do campo, instituições de ensino e Incra. Sua principal função é garantir que as ações do Pronera sejam conduzidas de forma participativa, respeitando as demandas e especificidades dos sujeitos do campo.

Essa estrutura colegiada assegura que as decisões sejam tomadas de forma coletiva, promovendo a transparência e a corresponsabilidade. Além disso, a CPN desempenha um papel crucial na mediação entre o Estado e os movimentos sociais, garantindo que as vozes das comunidades rurais sejam ouvidas e consideradas no processo de gestão do Pronera.

Portanto, a CPN não apenas representa a base de controle e participação social do Programa, mas também simboliza um modelo de gestão democrática que pode servir de inspiração para outras políticas. Sua atuação reflete a importância de integrar diferentes sujeitos sociais na construção de soluções que atendam às necessidades reais dos beneficiários do Pronera.

3.1.2 Organização administrativa do Pronera

Di Pietro (2018), ao abordar o regime jurídico administrativo, conceitua a organização administrativa como baseada nos pressupostos fundamentais da distribuição de competências e a hierarquia. Para a autora, diante do direito positivo, há uma definição de atribuições dos vários órgãos administrativos, cargos e funções, e o estabelecimento de hierarquias em uma relação de coordenação e subordinação entre os vários órgãos que integram a Administração Pública.

Com base nesse conceito, pode-se compreender que o Pronera, ao longo de seus 27 anos, estabeleceu uma organização administrativa composta por uma Coordenação-Geral e uma Divisão de Educação do Campo, sediadas no Incra Nacional, assim como uma gestão do Programa nas superintendências regionais do Incra. Também fazem parte dessa organização a CPN, colegiados regionais (estaduais) e colegiados vinculados a cada curso do Pronera.

A relação de coordenação e subordinação no contexto do Pronera pode ser visualizada de forma dinâmica, considerando os seguintes aspectos:

a) Coordenação: Refere-se à interação entre as diferentes instâncias que compõem a estrutura organizacional. A coordenação implica uma relação de colaboração e alinhamento entre essas instâncias, sem que haja necessariamente uma relação hierárquica direta em todas as atividades.

b) Subordinação: Está presente em aspectos específicos, nos quais as instâncias superiores, como a Coordenação-Geral e a Divisão de Educação do Campo, podem exercer controle sobre as instâncias inferiores, como a gestão do Pronera nas superintendências regionais. No entanto, essa subordinação é acessória em atividades que demandam autonomia, como as funções consultivas ou competências atribuídas pelo Decreto n.º 7.352/2010, como a CPN.

c) Autonomia Funcional: Em atividades específicas, como as realizadas pelos colegiados estaduais ou pela CPN, a autonomia funcional prevalece. Isso significa que, embora esses órgãos estejam inseridos na estrutura hierárquica para fins administrativos, eles operam de forma independente no exercício de suas funções, especialmente em questões que exigem especialização ou decisões colegiadas.

Portanto, pode-se considerar que o Pronera apresenta uma condição intermediária quanto à sua estrutura administrativa. Isso ocorre porque, embora o Pronera esteja inserido em uma relação hierárquica conforme o positivismo jurídico, essa hierarquia é acessória em determinados aspectos de sua organização administrativa.

A construção histórica da estrutura administrativa do Pronera tensionou para ir além daquilo que estava "posto" e inseriu em sua estrutura a presença do tripé do Pronera²⁰, especialmente dos movimentos sociais do campo. Isso refletiu uma distribuição de competências que, de certo modo, excluiu a relação hierárquica em certas atividades, como, por exemplo, os colegiados e a CPN, que possuem funções que, pela própria natureza, demandam autonomia e independência no exercício de suas atribuições.

3.1.3 Orçamento como instrumento político

De acordo com Fernandes e Souza (2019), a administração pública enfrenta desafios ao lidar com o orçamento público. Isso ocorre porque essa temática abrangente exige esforços contínuos para transmitir, de maneira precisa e detalhada, toda a compreensão necessária acerca dessa peça essencial do governo federal. Os autores destacam que a elaboração do orçamento, que inclui o PPA, a LDO e a LOA, caracteriza-se como um processo tenso e controverso. Para os autores, tal complexidade se deve à necessidade de conciliar múltiplos interesses institucionais e aos impactos diretos gerados para diferentes setores da sociedade.

Aprofundando essa discussão, Schick (2007²¹ *apud* Fernandes; Souza, 2019), traz a questão de que o orçamento apresenta limitações inerentes à sua natureza. Trata-se de um processo que envolve escolhas, racionamento e redistribuição de recursos. Em virtude dessas limitações, as demandas sempre excedem os recursos disponíveis, provocando disputas entre os que reivindicam parcelas maiores do orçamento. Essas escolhas resultam em benefícios para alguns e prejuízos para outros, gerando inevitáveis controvérsias e tensões.

Após o “*golpichment*” de 2016, o Pronera enfrentou uma grave crise orçamentária que exemplifica os desafios discutidos por Fernandes e Souza (2019). A drástica redução de recursos para o Pronera destacou o caráter limitado do orçamento público, que, devido às restrições impostas, obrigou o governo a priorizar determinadas áreas em detrimento de outras, provocando impactos profundos no acesso à educação para as comunidades rurais. Esses cortes evidenciam o processo de escolha e redistribuição, em que alguns setores são desfavorecidos para atender demandas consideradas prioritárias.

²⁰ Tripé do Pronera é a forma de gestão tripartite que estrutura o Programa, envolvendo os movimentos sociais do campo, as instituições de ensino e o Incra. Nessa gestão é assegurando que cada ente assuma suas responsabilidades específicas, contribuindo para a construção coletiva dos projetos educacionais (INCRA, 2025).

²¹ SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**, v. 2. p.77-87. Brasília: Enap, 2007.

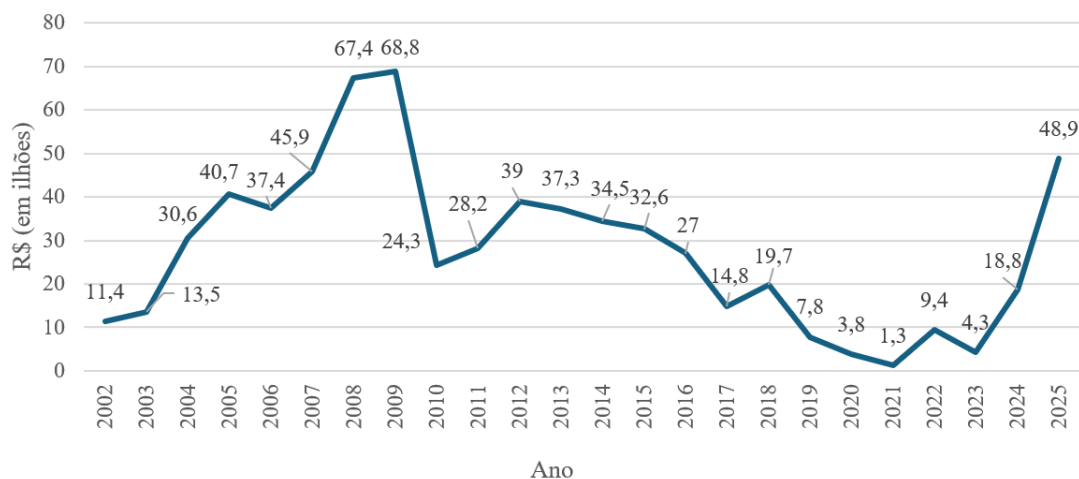
Além disso, a crise orçamentária do Pronera revela as tensões institucionais e sociais que surgem na elaboração da peça orçamentária. Como Fernandes e Souza (2019) apontam, o orçamento público é um espaço de disputas entre diferentes grupos e interesses, resultando em decisões que impactam diretamente os setores mais vulneráveis. No caso do Pronera, essas decisões limitaram sua capacidade de cumprir seu papel de promover a educação em áreas de Reforma Agrária, exacerbando as desigualdades já existentes.

Esse cenário reforça a importância de compreender o orçamento público como um instrumento político, no qual escolhas complexas e controversas moldam as prioridades de governo. O orçamento do Pronera constitui uma das bases fundamentais para sua existência e para a implementação de suas ações como política pública. Por meio de um financiamento adequado, o Programa pode viabilizar iniciativas que fortalecem a Educação do Campo, proporcionando às comunidades rurais a oportunidade de acessar direitos fundamentais e avançar na inclusão social. Nesse contexto, os movimentos sociais desempenham um papel central, tanto na articulação política quanto na mobilização popular, pressionando o governo para priorizar a continuidade e a ampliação do Pronera. Esses sujeitos contribuem significativamente para a manutenção do Programa, agindo como mediadores entre as demandas das comunidades e o poder público, e reforçando o compromisso com uma educação de qualidade em territórios historicamente marginalizados.

Ao longo dos anos de existência do Pronera, conforme a Figura 4, é possível observar um movimento constante de reduções e recomposições orçamentárias que marcaram sua trajetória. Essas oscilações orçamentárias são resultado de dinâmicas políticas, econômicas e sociais que influenciam diretamente as prioridades governamentais. Em momentos de crise, o Programa enfrenta restrições severas em seus recursos, limitando sua capacidade de executar ações planejadas. Por outro lado, em períodos de recomposição orçamentária, é possível restabelecer parte de suas atividades, embora nem sempre na mesma abrangência e intensidade originalmente previstas.

Essa relação entre os recursos orçamentários do Pronera e suas atividades reflete, de maneira objetiva, as ações de coerção e consenso descritas no pensamento gramsciano. No caso do Pronera, os momentos de redução orçamentária podem ser associados às ações de coerção, quando o Programa sofre limitações impostas por decisões políticas e econômicas. Por sua vez, as recomposições orçamentárias podem ser interpretadas como resultado de ações de consenso, nas quais o tripé do Pronera mobiliza esforços para garantir a continuidade da política pública.

Figura 4 – Orçamento nominal do Pronera - valor discricionário, emendas parlamentares e suplementações (2002-2025)



Fonte: LOA de 2002 a 2025 (BRASIL, 2025).

Essa dinâmica evidencia o papel do Pronera como um campo de disputa política e social, em que as decisões orçamentárias não apenas influenciam sua viabilidade, mas também refletem os processos de poder e negociação que permeiam o orçamento público. Assim, o Programa é diretamente impactado por movimentos de tensão e acordo que moldam suas possibilidades de atuação e seu alcance nas comunidades rurais.

3.1.4 Normativos como uma base

Os normativos do Pronera desempenham um papel único e essencial, funcionando como o "tecido conjuntivo" que une as demais bases do Programa e lhes dá coesão, permitindo que a política pública opere de maneira integrada e transformadora. Assim como as fundações sólidas de uma construção permitem que as paredes, colunas e vigas trabalhem em harmonia para sustentar uma casa, a base normativa garante a continuidade e a solidez do Pronera, assegurando que ele seja capaz de enfrentar desafios políticos, econômicos e sociais ao longo dos anos.

Esse papel estruturante da base normativa também reflete a luta histórica dos movimentos sociais do campo, cuja mobilização foi essencial para transformar suas demandas em marcos legais concretos. Através de dispositivos como o Decreto n.º 7.352/2010 e das diretrizes estabelecidas pela CPN, as normativas não apenas regulamentam o Programa, mas carregam a "digital" do processo de consenso, moldado pelo diálogo e pela negociação entre os

movimentos sociais e o Estado. Esse consenso materializa-se nas normativas como um equilíbrio entre diferentes forças e interesses, legitimando o Pronera como uma política pública viva e dinâmica.

As normativas do Pronera sempre trataram dos temas fundamentais que estruturam as suas outras três bases como política pública. Elas incorporam mecanismos que promovem o controle e a participação social, formalizando espaços de diálogo e deliberação. Na organização administrativa, definem as atribuições das diversas instâncias que compõem o Programa. Já no âmbito do orçamento, as normativas estabelecem os princípios e critérios que orientam a destinação de recursos. Essa relação transversal reforça o papel integrador das normativas, que funcionam como a cola que mantém todas as bases do Programa conectadas.

Ao unir e sustentar as bases do Pronera, a base normativa proporciona ao Programa uma dimensão de “letra viva”, em oposição a expressão “letra morta”. Essa ideia de “letra viva” simboliza a capacidade do Pronera de se adaptar às mudanças e às necessidades reais das áreas de Reforma Agrária, indo além de uma simples regulamentação estática. Por meio das normativas, o Pronera mantém-se como um Programa com vida própria²², capaz de dialogar com os desafios contemporâneos e de promover transformações sociais profundas e duradouras.

3.2 Primeiras conquistas e desafios: tempos de semeadura (1998-2008)

Ao longo de seus 27 anos de existência, o Pronera consolidou-se como uma das políticas públicas mais relevantes na promoção da Educação do Campo, destacando-se por uma construção normativa que acompanha o próprio desenvolvimento do Programa. Como discutido anteriormente, sua trajetória é marcada pela busca de uma nova hegemonia, articulada na relação dialética entre coerções e consensos. Esse contexto evidencia a necessidade de aprofundar investigações sobre os processos de implementação e consolidação do Pronera, buscando compreender de que forma os atos normativos e as práticas administrativas refletem as interações entre a sociedade política e a sociedade civil.

²² É comum, na divulgação realizada pelos movimentos sociais e pelas turmas sobre as ações do Pronera, a menção apenas aos movimentos demandantes da criação da turma e ao próprio Pronera, muitas vezes sem referência direta ao Incra, ao MDA ou ao governo federal. Essa prática reflete a percepção de que o Pronera é parte integrante da luta desses movimentos sociais, destacando-o como uma conquista oriunda de suas mobilizações e reivindicações, o que o distancia de ser percebido apenas como uma iniciativa estatal ou de governo. Um exemplo disso é o texto disponível em MST (2025), intitulado *UFMT em parceria com o MST realiza vestibular para curso de graduação em Psicologia pelo PRONERA*, que enfatiza a participação do MST e do Pronera, sem mencionar explicitamente os órgãos estatais envolvidos.

O desenvolvimento do Pronera demonstra um ciclo recorrente, no qual avanços significativos são seguidos por novos desafios, persistindo uma dinâmica que se renova constantemente. Sob a perspectiva gramsciana, essa dinâmica envolve uma relação indissociável entre coerção e consenso: os avanços representam frutos de consenso entre as partes envolvidas, enquanto os obstáculos refletem tensões e resistências oriundas de forças dominantes. Esse ciclo ressalta o caráter estrutural dos conflitos e progressos nas políticas públicas voltadas à Reforma Agrária e, em especial, no desenvolvimento do Pronera.

Com essa base de análise, esta seção propõe examinar o primeiro período do Programa, compreendido entre 1998 e 2008, momento inicial caracterizado pelas primeiras conquistas e primeiros desafios inaugurais, constituindo, assim, o momento de sua sementeira.

3.2.1 Pronera: uma resposta à coerção no campo

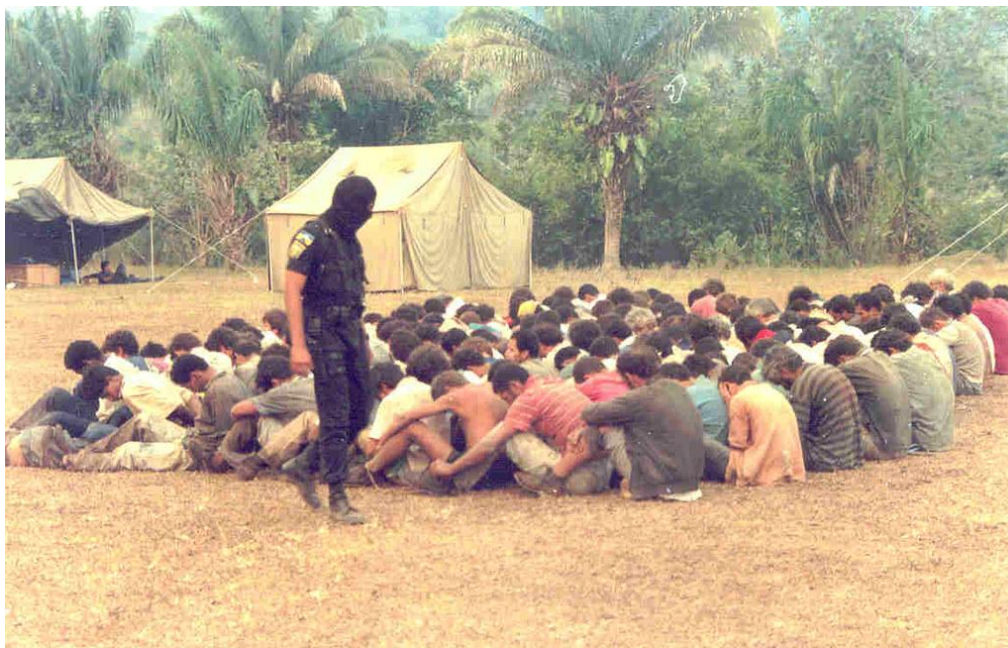
O debate da criação do Pronera ganha intensidade diante de um cenário profundamente marcado por eventos de coerção violenta e brutal, que ilustram de forma aguda os conflitos agrários no Brasil. A sua criação está diretamente associada a episódios de extrema violência, como os massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. Embora esses episódios se configurem como manifestações agudas de repressão, eles revelam, em sua essência, um problema crônico: a persistência da violência estrutural no campo brasileiro. Nessas ocasiões, o uso desproporcional da força por parte do Estado, em aliança com interesses privados, expôs a brutalidade contra a luta pela terra.

Segundo Barbosa e Lima (2018), o Massacre de Corumbiara representa a brutalidade dos conflitos agrários em Rondônia, marcados pela violência estrutural do latifúndio e pela desigualdade de forças entre jagunços e policiais fortemente armados contra camponeses mal equipados, como se observa na Figura 5.

Os autores explicam que, em 9 de agosto de 1995, no município de Corumbiara, em Rondônia, ocorreu uma violenta ofensiva contra camponeses sem-terra na Fazenda Santa Elina, envolvendo jagunços e policiais militares. O confronto resultou em 12 mortes imediatas, desaparecimentos e mais vítimas fatais nos dias seguintes devido a complicações de saúde.

Segundo os autores, esse episódio trágico foi amplamente ignorado e gerou comoção mundial, resultando na condenação do Estado Brasileiro pela Organização dos Estados Americanos (OEA), além de evidenciar práticas incompatíveis com a subsistência agrícola e o uso coletivo da terra.

Figura 5 – Massacre de Corumbiara em 1995



Fonte: Peres (2025), com base em quadro da Rede Amazônica de Rondônia – Rede Globo.

Por sua vez, Barreira (1999) explica que o Massacre de Eldorado dos Carajás reflete o confronto entre duas ordens: de um lado, trabalhadores rurais lutando por terra, direitos e cidadania, e de outro, proprietários de terra buscando manter seus bens com apoio da violência policial e do sistema de pistolagem.

O autor explica que, no município de Eldorado dos Carajás, trabalhadores rurais foram cercados por policiais e atacados durante um bloqueio na estrada conhecido como curva do “S”. O confronto resultou na morte de 19 trabalhadores, muitos com tiros na nuca e na testa, indicando assassinatos premeditados, além de ferimentos graves em outros 56. Entre as vítimas estavam um deficiente auditivo, que não conseguiu fugir, e um jovem líder do MST, Oziel Pereira, morto enquanto algemado. A brutalidade do massacre evidenciou o uso de força extrema contra os trabalhadores rurais.

A violência brutal foi o que se expressou de forma explícita, conforme demonstra a Figura 6; entretanto a ausência de Reforma Agrária constituiu o pano de fundo desse conflito, em um cenário marcado pela alta concentração fundiária no Brasil. A luta dos trabalhadores rurais incluiu acampamentos, ocupações e marchas, influenciados por fatores internos e externos, como promessas não cumpridas por governantes e a precariedade socioeconômica, que amplificou o apelo popular.

Figura 6 – Massacre de Eldorado dos Carajás em 1996



Fonte: Valadares (2021).

Os massacres deixaram não apenas um rastro de dor e indignação, mas também impulsionaram a organização e resistência dos movimentos sociais, cujas demandas acabaram por resultar na criação de políticas públicas como o Pronera. Nesse sentido, a extrema violência sofrida pelos trabalhadores rurais se tornou um catalisador para ações que buscavam garantir os direitos mais básicos para o campo, como o acesso à educação.

Nesse contexto, uma das reações mais marcantes veio por meio da Marcha Nacional por Emprego, Justiça e Reforma Agrária, organizada pelo MST em 1997, que reuniu cerca de 100 mil pessoas em Brasília, conforme demonstra a Figura 7, realizada um ano após o Massacre de Eldorado dos Carajás. De acordo com MST (2022), a Marcha destacou a resistência dos marchantes e a urgência da Reforma Agrária, além de se tornar um marco na luta contra o latifúndio e pelos direitos dos trabalhadores rurais.

O I ENERA, realizado em julho de 1997, surgiu como uma resposta a coerção sofrida e teve a participação, integrados ao MST, de professores da UnB e representantes do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Em conjunto, debateram o tema da educação nas áreas de Reforma Agrária, o que culminaria na proposta de criação do Pronera como a construção de um novo paradigma da Educação do Campo (Fernandes; Molina, 2004).

O I ENERA tornou-se um marco, pois permitiu “(...) montar a estrutura do que seria o Pronera, constituindo-se a Comissão Pedagógica, que discutiu e elaborou o conteúdo do manual a destinar às universidades os objetivos do Programa” (Molina, 2003, p. 51).

Figura 7 – Marcha Nacional por Emprego, Justiça e Reforma Agrária em 1997



Fonte: MST (2022).

3.2.2 Cartas e manifestos: a construção do consenso

Como resultado do I ENERA, foi apresentado o **Manifesto das Educadoras e dos Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro**, o qual constitui o primeiro objeto de análise na pesquisa documental desta dissertação quanto aos documentos do tipo manifestos. Reproduzido em Santos *et al.* (2020), o manifesto é composto por 14 tópicos que expressam o posicionamento definido durante o encontro, que são os seguintes: o compromisso dos educadores com a luta pela Reforma Agrária; a indignação diante das desigualdades sociais e o sonho de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil; a educação como ferramenta de transformação social; a luta pela justiça social na educação; a erradicação do analfabetismo; a valorização dos profissionais da educação; a defesa de uma escola comprometida com questões sociais; uma pedagogia integral e democrática; a promoção de escolas que inspirem sonhos e

mudanças; a formação de coletivos pedagógicos; a criação de escolas em todos os acampamentos e assentamentos com gestão participativa; o fortalecimento da identidade das escolas do campo; a renovação do compromisso com a luta pela Reforma Agrária; e uma convocação à ação coletiva.

O manifesto do I ENERA foi, de forma objetiva, uma denúncia contundente contra as desigualdades impostas pelo projeto neoliberal, propondo um modelo alternativo de desenvolvimento baseado em solidariedade, justiça social e participação popular. Sob a perspectiva pedagógica, o documento defende a integração do trabalho, da cultura e da história dos sujeitos do campo em práticas educativas que inspirem sonhos e fomentem a luta coletiva. Assim, o manifesto não apenas expressa indignação, mas também traça um caminho claro para a ação coletiva, convocando organizações e indivíduos a se engajarem na construção de uma nova sociedade.

A realização do I ENERA e a apresentação deste Manifesto desempenharam um papel crucial como elementos inspiradores e preparatórios para a criação do Pronera. A influência do manifesto é evidente na própria sigla do Programa, “Pro-NERA”, como sempre relatou em inúmeras palestras Edgar Kolling, histórico militante do MST. A influência reforça o vínculo direto do Pronera com as ideias e propostas discutidas no encontro. É neste manifesto que se encontram muitas das diretrizes que mais tarde consolidariam as bases políticas e pedagógicas implementadas pelo Programa.

A criação do Pronera, em 1998, surge como uma síntese de consenso, articulada em resposta ao ciclo de coerção que culminou nos massacres. Fruto da mobilização de movimentos do campo, educadores e representantes da sociedade civil, o Programa propôs uma alternativa fundamentada na inclusão e na educação como uma das bases para a Reforma Agrária.

Apenas três meses após a criação do Pronera, foi publicado o **Documento Final da I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo**, realizada em julho de 1998. Em Santos *et al.* (2020), pode-se compreender que o principal tema debatido durante a Conferência foi a construção de um projeto popular para o Brasil, culminando na definição de dez compromissos e desafios fundamentais: vincular a Educação Básica do Campo ao projeto popular; propor novos valores culturais; valorizar as culturas do campo; mobilizar por políticas públicas; formar educadores do campo; produzir uma pedagogia específica; envolver as comunidades; e construir o novo fiel à realidade.

O documento propõe que a Educação do Campo se configure como um instrumento estratégico para a construção de uma nova hegemonia, fazendo da escola um espaço de

transformação social. Nesse contexto, o documento destaca que a ruptura com a hegemonia cultural dominante exige a construção de uma hegemonia baseada na cultura e nos valores dos sujeitos do campo. Essa luta pela redefinição da hegemonia é conduzida por intelectuais orgânicos (como os educadores formados) que desempenham um papel central ao alinhar a educação com os processos de emancipação social.

Além disso, o documento é um manifesto que traduz as perspectivas que fundamentaram a criação do Pronera. Ele oferece diretrizes conceituais e práticas essenciais que viriam a sustentar, politicamente e operacionalmente, a implementação do Programa.

O documento de sistematização do **I Seminário da Articulação Nacional Por uma Educação Básica do Campo**, realizado em novembro de 1999 e resgatado por Santos *et al.* (2020), representa um manifesto essencial na defesa da educação básica no campo brasileiro. A articulação política e pedagógica desse movimento busca reafirmar o direito à Educação do Campo, enfrentando desafios históricos. Ao mesmo tempo em que promove avanços na organização coletiva, fortalece a incidência política e valoriza as práticas educacionais desenvolvidas pelos educadores do campo.

Os fundamentos dessa mobilização são delineados em diferentes eixos, expressando uma perspectiva que alia valores humanizadores, princípios estruturantes e objetivos concretos voltados à construção de uma educação para e dos sujeitos do campo. A articulação nacional orienta por uma compreensão da educação como instrumento de justiça social, desenvolvimento humano e resistência às lógicas desumanizantes do modelo econômico vigente. Além disso, o documento enfatiza a necessidade de superar a marginalização das escolas rurais, garantindo que a educação básica esteja vinculada ao desenvolvimento social e humano dos sujeitos do campo, ligando-se às características políticas e culturais dos territórios.

Outro aspecto relevante do documento é a mobilização dos sujeitos na luta por políticas públicas de educação, com destaque para a valorização das práticas pedagógicas existentes e a construção de novas possibilidades que dialoguem com as realidades dos territórios. A sistematização do seminário reforça a importância da troca de experiências, da revisão crítica das práticas educacionais e da ampliação do debate sobre o papel da educação na transformação da sociedade. Isso promoveu o fortalecimento do movimento com um incentivo maior na participação dos sujeitos envolvidos com a construção das políticas educacionais.

Esse manifesto teve uma influência significativa no desenvolvimento do Pronera com a consolidação de princípios e orientações que estruturam o Programa como uma política pública de Educação do Campo. O fortalecimento dos valores humanizadores, a vinculação entre

educação e demandas sociais, a mobilização coletiva como eixo central na formulação de políticas públicas e a valorização das experiências locais de ensino foram aspectos incorporados nas normas do Pronera, o que incluiu o manual de operações.

Em 2002, é realizado o **Seminário Nacional Por uma Educação do Campo** que trouxe uma nova contribuição para a formulação de políticas públicas educacionais voltadas ao campo, articulando estratégias que visassem à preservação das identidades dos seus sujeitos e à promoção da justiça social. A declaração resultante desse seminário, conforme reprodução de Santos *et al.* (2020), sintetiza concepções fundamentais para a construção de um projeto de Educação do Campo integrado a um projeto nacional de educação. Nesse sentido, reafirma-se a centralidade da educação como direito humano fundamental, associada à luta contra a marginalização histórica das escolas rurais e à necessidade de garantir um sistema educacional que permita aos sujeitos do campo viverem em seus territórios.

A defesa de uma educação pública universal e de qualidade se entrelaça com a reivindicação de políticas educacionais que estejam relacionadas às especificidades do campo. Desse modo, o Seminário reforça a necessidade de evitar uma mera reprodução de um modelo urbano de ensino, assim como assegurar metodologias que dialoguem com as práticas rurais. Essa perspectiva reforça a concepção de que a educação deve ser abrangente, integrando cultura, trabalho e valores sociais à formação dos sujeitos. O papel do educador no campo também é destacado no documento final, pois exige melhores condições de trabalho e formação contínua, além da participação ativa na formulação de políticas públicas educacionais.

O seminário contribuiu para consolidar uma visão integrada da Educação do Campo, pois evidenciou a necessidade de políticas públicas com base no protagonismo social para a construção de uma educação transformadora. As propostas apresentadas na declaração de 2002 influenciaram diretamente o Pronera, pois orientaram uma estruturação de metodologias específicas, uma qualificação do corpo docente e uma articulação entre instituições de ensino e movimentos sociais. Essas diretrizes ecoam nas reflexões de Fernandes e Molina (2004), que destacam a relevância das práticas pedagógicas impulsionadas pelos movimentos sociais na consolidação de um modelo educativo mais adequado às realidades do campo. Dessa forma, as ações propostas no seminário não apenas contribuíram para o aprimoramento das diretrizes do Pronera, mas também sustentaram um paradigma mais inclusivo e transformador para a Educação do Campo no Brasil.

Nesse contexto, a declaração final da **II Conferência Nacional de Educação do Campo**, realizada em agosto de 2004, reafirma a relevância da mobilização social e da

articulação entre movimentos, organizações e instituições públicas na construção da Educação do Campo. Também reproduzida em Santos *et al.* (2020), a declaração reflete uma construção coletiva estruturada em quatro seções: “Quem somos”, “O que defendemos”, “O que queremos” e “O que vamos fazer”.

A declaração destaca a Educação do Campo como estratégia central para fomentar a cidadania, preservar a diversidade cultural e ambiental e assegurar os direitos sociais e humanos dos sujeitos do campo. São abordadas demandas como: garantir o acesso universal à educação básica de qualidade, por meio da construção de escolas no campo; ampliar o acesso à educação superior, com a interiorização de universidades públicas e gratuitas; promover a formação específica e gratuita de educadores; desenvolver políticas voltadas para a formação técnica e superior de trabalhadores rurais; e reconhecer a riqueza social, cultural e étnica dos sujeitos do campo nas políticas educacionais e pedagógicas.

Além disso, o documento estabelece ações prioritárias focadas na implementação de uma Política Nacional de Educação do Campo, incluindo financiamento adequado, regulamentação de escolas indígenas, fortalecimento das redes de ensino e promoção de materiais pedagógicos voltados às especificidades rurais, sempre buscando integrar educação e desenvolvimento sustentável.

A declaração final da II Conferência Nacional trouxe contribuições significativas para a construção do Pronera como política pública. A declaração reafirma a centralidade de uma educação específica para o campo, alinhada aos princípios do Pronera, reconhecendo um acesso mais amplo a educação (para além da educação básica). A declaração atuou como um marco político e orientador para fortalecer as diretrizes do Pronera, fortalecendo sua implementação como uma estratégia que assegure direitos educacionais e sociais aos sujeitos do campo.

Em 2005, realizou-se o **Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo**, cuja síntese final foi elaborada por Miguel Arroyo com base nas conclusões dos grupos de trabalho. Esse documento, reproduzido em Santos *et al.* (2020), destaca a diversidade de pesquisadores, provenientes de diferentes áreas do conhecimento, como um reflexo da própria diversidade dos territórios do campo. Essa diversidade é apontada como elemento definidor da identidade dos participantes do encontro. O texto também reforça o papel dos movimentos sociais, ressaltando sua aproximação com os pesquisadores, através da união entre as lógicas militantes e a racionalidade acadêmica. Nesse contexto, registra-se a necessidade de qualificar os movimentos sociais a partir da consideração de que cumprem duas grandes tarefas: pesquisas práticas e pesquisas teóricas.

O documento aborda os objetos de pesquisa em Educação do Campo, destacando aspectos como a terra, os sujeitos, as culturas e os valores, além de compreender a educação em um sentido amplo, que inclui matrizes formadoras como o trabalho e as lutas sociais. Também explora a educação escolar em suas dimensões de organização, gestão e currículo.

Entre os principais desafios identificados estão a urgência de desenvolver novos paradigmas para formas inovadoras de organização escolar, a dificuldade de construir uma cultura docente que se alinhe às particularidades das escolas do campo e as limitações das políticas públicas destinadas à formação docente no contexto rural.

No debate, emergem questões como a necessidade de revisar o conceito de “campo”, que ainda é percebido de maneira restrita. A relação entre educação e trabalho surge como uma possibilidade para a construção de saberes próprios no campo. Além disso, destaca-se a importância da inclusão do Estado nas pesquisas e práticas para consolidar políticas públicas que atendam a essas demandas. O texto também enfatiza a especificidade da Educação do Campo, diferenciando-a da educação rural e relacionando suas particularidades com o panorama mais amplo da educação brasileira.

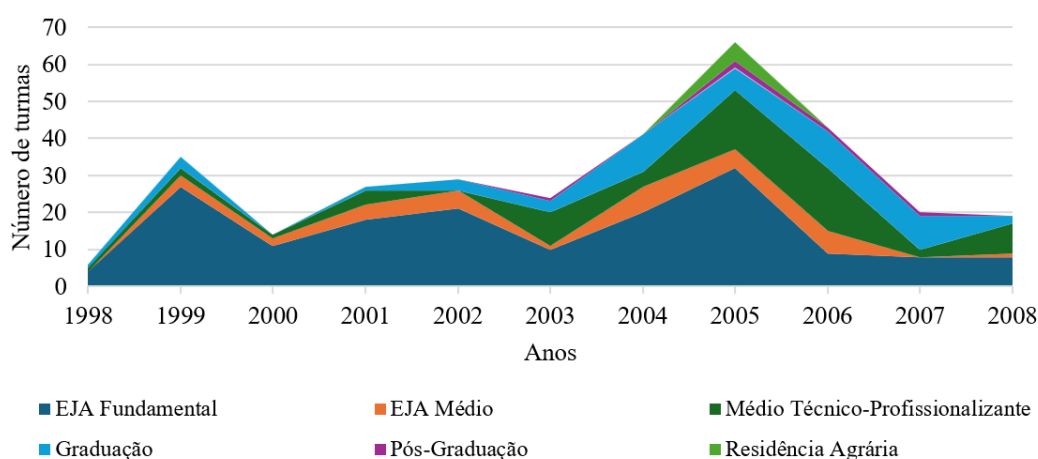
Por fim, o documento é reconhecido como um marco que indicou os caminhos seguidos pelas pesquisas em Educação do Campo nos anos posteriores. Temas como a escola do campo, seus sujeitos e a relação entre a escola e o poder local aparecem com destaque durante o encontro. No entanto, são apontadas ausências significativas, como o conhecimento limitado sobre o universo agrícola além dos assentamentos e movimentos sociais. Também é mencionada a falta de relação entre as pesquisas do campo e um projeto mais abrangente de nação, bem como a pouca atenção à totalidade dos movimentos sociais, geralmente com foco restrito a poucos grupos. Por outro lado, evidencia-se a necessidade de integrar questões mais amplas do campo com a escola. A mobilidade da população rural é outro ponto relevante, frequentemente abordado de forma estática, carecendo de maior sensibilidade.

O Encontro desempenhou um papel relevante na fundamentação teórica e prática que consolidou o Pronera, sendo especialmente importante a confirmação da necessidade de integração entre pesquisa, práticas pedagógicas e movimentos sociais. Tal integração, expressa no manual de operações do Pronera, consolida princípios de equidade, contextualização e valorização das especificidades do campo em suas diversas dimensões.

3.2.3 Primeiros instrumentos de coerção institucional

Nos primeiros anos de atuação, o Pronera avançou significativamente ao implementar projetos em diferentes níveis, consolidando sua proposta de estabelecer um novo paradigma e uma nova hegemonia com a Educação do Campo, conforme se observa na Figura 8.

Figura 8 – Turmas ofertadas pelo Pronera (1998-2008)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Dias (2020)

Ao longo da primeira década, foram ofertadas 324 turmas em todos os níveis, distribuídas da seguinte forma: 51,9% para EJA no nível fundamental, 19,8% para ensino médio técnico-profissionalizante, 14,8% para graduação, 10,5% para EJA no nível médio e 1,5% tanto para pós-graduação quanto para Residência Agrária²³. Destaca-se que, entre 2004 e 2006, ocorreu uma expansão do Programa, representando 46,6% das turmas ofertadas nesse período.

O crescimento da oferta do Pronera revela seu papel na democratização do acesso à educação na Reforma Agrária. Contudo, à medida que o Programa se expandiu, atraiu tensões internas no Estado, principalmente aquelas relacionadas a aspectos administrativos, financeiros e interpretações legais sobre sua implementação. Nesse contexto, destacam-se as **Ações Civis Públicas (ACP)** movidas contra três cursos superiores no âmbito do Pronera: Engenharia

²³ Residência Agrária é um programa destinada a formação de profissionais para a atuação junto às populações do campo, especialmente no contexto da Reforma Agrária. O programa Residência Agrária foi concebido como uma experiência formativa que articula ensino, pesquisa e extensão, promovendo a imersão dos residentes nas comunidades rurais e nos territórios da Reforma Agrária. O Programa busca superar a fragmentação entre teoria e prática, valorizando os saberes populares e a construção coletiva do conhecimento (Michelotti, 2012). O Programa tem início de suas atividades no Incra a partir de 2004, tendo sua regulamentação prevista por meio da Portaria MDA n.º 57, de 23 de junho de 2004. A partir de 2011, é inserido no Manual do Pronera e promoveu entre 2012 e 2016 inúmeros cursos extensão, técnico-profissionalizante e de pós-graduação (Guedes, 2020).

Agrônômica, pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), Direito, pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Medicina Veterinária, pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Esta seção é um breve exame da ACP referente ao curso de Engenharia Agrônômica ofertado pela UFS, uma vez que a petição inicial e a sentença final foram registradas entre 2004 e 2006. Já as demais ações, embora tenham suas petições iniciais protocoladas entre 2006 e 2007, apresentaram desdobramentos mais profundos e impactos que se projetaram para o período seguinte, abordado na próxima seção.

Souza (2013) explica que a efetivação do direito social à educação superior, especialmente no Pronera, exige uma atuação do Poder Judiciário que ultrapasse a análise estrita da legislação, incorporando também aspectos de natureza jurídico-sociológicas. No caso da UFS, a autora relembra que a Associação de Engenheiros Agrônomos de Sergipe (AEASE) propôs uma ACP no Ministério Público Federal (MPF), com pedido de medida liminar inaudita *altera pars* para suspender o vestibular do curso oferecido pelo Programa. O parecer emitido pelo órgão ministerial foi favorável.

A autora lembra que a alegação apresentada pela AEASE se sustentava em dois principais eixos: o primeiro seria uma suposta violação da Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), alegando que o projeto político-pedagógico em alternância não atenderia aos requisitos quanto aos dias letivos; o segundo tratava do princípio da isonomia estabelecido na Constituição Federal (artigo 3º, inciso IV; artigo 206, inciso I). Segundo os autos analisados pela autora, a Associação sugeria, inclusive, que o curso não concedesse diploma superior, mas um certificado de natureza técnico-profissional. Souza (2013, seção “As ações civis públicas: motivação e fundamentos”) contesta esse posicionamento, explicando que “trata-se de uma visão educacional dualista, de um lado a formação técnica para os trabalhadores e os seus filhos; de outro lado a formação geral para a elite e os seus filhos”.

De acordo com Souza (2013), a ACP teve como desdobramentos principais a concessão de liminar judicial para suspender as aulas, posteriormente contestada pela UFS por meio de agravo de instrumento. Em setembro de 2004, o Desembargador Federal Marcelo Navarro concedeu efeito suspensivo à decisão de primeiro grau, autorizando a continuidade regular do curso. A autora explica que o desfecho final foi favorável à UFS, sendo proferida pelo Juiz Edmilson da Silva Pimenta, em 5 de dezembro de 2006, e o processo teve baixa definitiva na Seção Judiciária de Sergipe em 23 de abril de 2009.

Outra forma de coerção institucional dirigida contra o Pronera relacionou-se à concessão de bolsas pelos educadores dos cursos do Programa. Conforme apontado por Dias (2020), a

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) questionou essa prática e, por meio do Despacho UFES/CGJ n.º 407/2007, recomendou a **suspensão do pagamento de bolsas** até que houvesse uniformidade de entendimento na Administração Pública Federal. Em seguida, a Norma de Execução Incra n.º 73/2008 formalizou essa suspensão, atingindo diretamente os professores vinculados ao Programa e deflagrando um intenso debate sobre o financiamento de suas atividades.

Em 2008, novas tensões emergiram com a publicação do Acórdão n.º 2.658/2008 do (TCU, decorrente do julgamento do convênio entre o Incra e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – FAESPE), com a interveniência da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), destinado à oferta do curso de Agronomia financiado pelo Pronera. Conforme Félix (2015), o TCU avaliou denúncias relativas à aplicação de recursos públicos e à execução dos projetos do Pronera, determinando **restrições à celebração de novos convênios**, medida que comprometeu a continuidade de iniciativas do Programa.

Tanto a suspensão de bolsas quanto a vedação de novos convênios exemplificam conflitos que se desenrolam no próprio Estado, entre diferentes instâncias estatais dedicadas com conformidade normativa e interpretação jurídica das políticas públicas. Essas disputas internas não se limitam a consequências administrativas, mas tiveram efeitos materiais sobre a viabilidade financeira e operacional do Pronera, configurando entraves à sua consolidação.

A coerção institucional manifestou-se por meio de instrumentos legais e administrativos que, sob a justificativa de ilegalidades, adequação normativa e controle de recursos públicos, serviram para limitar o alcance do Pronera e reduzir sua capacidade de consolidar um novo paradigma educacional. Isso demonstra a forma como o Estado, mesmo em regimes democráticos, pode utilizar estratégias burocráticas para restringir políticas que ameaçam sua hegemonia, sem recorrer explicitamente à repressão direta.

Esses atos não implicaram apenas restrições legais e operacionais, mas também enviaram um sinal político de contenção da iniciativa, reforçando os obstáculos impostos à consolidação de um modelo educacional que se articula com as demandas dos trabalhadores rurais. Quando há avanços em direção a uma nova hegemonia, os grupos conservadores podem recorrer à coerção, o que necessariamente não ocorre por meio da repressão violenta, mas por estratégias de restrição jurídica, financeira e burocrática. Desse modo, essas coerções institucionais deram o tom final dos primeiros 10 anos do Pronera, o que geraram um cenário de grande inviabilidade na implementação de uma política pública alinhada aos interesses dos grupos subalternos.

3.3 Avanços institucionais e embates legais: tempos de disputas (2009-2015)

Após o período de criação e dos primeiros passos do Pronera, consolidou-se o compromisso de afirmar a Educação do Campo como política pública por meio do Programa. Esse momento, marcado por avanços institucionais significativos, também foi atravessado por intensos embates jurídicos e políticos.

Assim, analisam-se as disputas entre os avanços e os embates, que compuseram um cenário de tensionamento dos limites das instituições de ensino. Essas instituições foram desafiadas a aderir a uma nova lógica de formação, comprometida com os sujeitos do campo e com os movimentos sociais que os representam.

3.3.1 A institucionalização e regulamentação do Pronera

Em junho de 2009, foi promulgada a **Lei n.º 11.947/2009**, decorrente da conversão da Medida Provisória (MP) n.º 455, de 28 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009b), que estabelece as Diretrizes para o Atendimento da Alimentação Escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola, voltados aos educandos da educação básica. Entre seus dispositivos, destaca-se o artigo 33, que instituiu o Pronera, a ser implementado no âmbito do MDA e executado pelo Incra. Essa medida representou um marco para a consolidação do Pronera como política pública.

O artigo 33 foi incorporado à lei não apenas por iniciativa do relator da medida provisória, Deputado Federal Carlos Abicalil (Partido dos Trabalhadores – Mato Grosso), mas também em decorrência da mobilização e da pressão dos movimentos sociais do campo, que encontraram na figura do parlamentar um interlocutor determinante. Ao inserir o Pronera no ordenamento jurídico, o dispositivo atribuiu ao Programa maior legitimidade e estabilidade normativa, consolidando a institucionalização do Pronera como resultado da conjunção entre ação parlamentar e reivindicação social. Conforme redação original da MP (BRASIL, 2009b), o artigo previa o parágrafo 1º que se destinava a legitimar a concessão de bolsas no Pronera:

Art. 33. Fica instituído o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, a ser implantado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.
§ 1º Fica estabelecida a concessão de bolsas a professores com vínculo com a Administração Pública; a monitores; a estudantes dos cursos de nível médio profissionalizante e superior; a estudantes ou profissionais egressos dos cursos superiores que desenvolvam estágios de vivência nos assentamentos; a participantes do curso de especialização que atuem nos projetos de desenvolvimento dos assentamentos; nos projetos custeados com recursos provenientes de convênios,

acordos, termos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direitos públicos.

Observa-se que a proposição do parágrafo 1º representou uma tentativa de viabilizar a concessão de bolsas no Pronera, como forma de superar a suspensão ocorrida em 2007. Em 22 de abril de 2009, a MP foi submetida à votação no plenário da Câmara dos Deputados, ocasião em que o relator manifestou posicionamento favorável à inclusão do artigo e parágrafo, conforme registrado no Diário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2009c, p. 14309-14310), destacando a importância de institucionalização do Pronera.

(...) estamos instituindo, no art. 33, o Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária, criado em 1997 [1998] – portanto, existente há 12 anos –, porém, com precariedade no instrumento da sua normatização, porque é uma portaria do atual Ministério do Desenvolvimento Agrário. O que estamos fazendo, com o art. 33, é dar o *status* de lei que merece um programa dessa natureza, que fortalece a agricultura familiar no País inteiro e adapta as condições de sustentabilidade dos assentamentos sob responsabilidade do Incra, com erradicação do analfabetismo, com qualificação dos assentados e assentadas para procedimento de assistência técnica e extensão rural e com elevação da escolaridade dos trabalhadores do campo. Esse programa, existente há 12 anos, também é reconhecido, nacional e internacionalmente, como um valioso programa de inclusão e de promoção, fundamental para a sustentabilidade dos assentamentos.

O artigo 33 é mantido e o parágrafo 1º suprimido (BRASIL, 2009c). A supressão foi uma demonstração do tensionamento durante o processo legislativo e, de certa forma, um horizonte normativo a ser alcançado pelo Pronera, claramente em disputa na construção de um consenso quanto a autorização de concessão de bolsas.

A manutenção do artigo 33 na íntegra, sem o parágrafo 1º, na conversão da MP na Lei n.º 11.947/2009, representou uma institucionalização essencial. Aparentando um avanço parcial, de fato representou um ambiente político favorável para novos embates, mas oferecendo a força de política pública de Estado para o Pronera, diante da sua institucionalização por meio da referida lei.

A lei constituiu um grande avanço para o Pronera, bem como para o fortalecimento da Educação do Campo como política pública. Esse momento histórico também impulsionou o debate sobre a Educação do Campo. Desse modo, em agosto de 2010, foi lançada a **Carta de compromisso pela criação do FONEC**, espaço que ampliou a articulação entre movimentos sociais e instituições de ensino.

De acordo com Félix (2015), uma semana antes do lançamento da Carta, em 10 de agosto, realizou-se uma reunião entre o presidente do TCU e representantes do tripé do Pronera,

com a presença de reitores de instituições de ensino parceiras do Programa. O objetivo era tratar do Acórdão n.º 2.653/2008, que havia provocado a suspensão dos convênios do Pronera. Os participantes expuseram a relevância do Programa como política pública e os prejuízos causados com a suspensão, que afetou cerca de 50 mil beneficiários, impossibilitados de acessar a formação oferecida. Como resultado, em pouco menos de quatro meses, o TCU pública o Acórdão n.º 3.269/2010, que autoriza a retomada dos convênios, porém com uma série de restrições. Entre elas, destacam-se: a exigência de publicação de um novo manual do Programa; a vedação de critérios que restrinjam estudantes não pertencentes à movimentos sociais participarem dos cursos; a proibição de disciplinas voltadas à formação de técnicos militantes; e a exigência de indicadores de resultados vinculados à militância nos movimentos.

Em Santos *et al.* (2020), a Carta de criação do FONEC apresenta dois fundamentos centrais: o primeiro refere-se ao fortalecimento do princípio da autonomia como condição para o debate e a elaboração de proposições voltadas à implementação e consolidação de políticas públicas de Educação do Campo; o segundo aponta para o desenvolvimento de políticas de Educação do Campo como estratégias de disputa por uma nova hegemonia de campo.

Nesse sentido, a Carta posiciona o FONEC como parte integrante do movimento histórico da luta de classes, inserido na dinâmica das correlações de forças entre ascensões, reveses e reorganizações dos movimentos sociais, bem como nas conquistas e avanços da Educação do Campo. A criação do FONEC, portanto, configura-se como uma estratégia político-pedagógica que objetiva tensionar o Estado e disputar a formulação e implementação de políticas públicas.

Em uma leitura aprofundada, Molina e Santos (2022, p. 9) interpretam o FONEC como um intelectual orgânico coletivos dos camponeses e camponesas, atribuindo-lhe um “(...) papel na disputa pela hegemonia do projeto da classe trabalhadora, articulando simultaneamente as funções científico-filosóficas, educativo-culturais e política”. Nesse sentido, o FONEC representa um avanço expressivo para a Educação do Campo, ao concretizar-se como sujeito coletivo capaz de enfrentar os desafios contemporâneos e de construir alternativas.

Além da institucionalização do Pronera e do fortalecimento da luta coletiva com a criação do FONEC, um avanço decisivo foi consolidado com a publicação do **Decreto n.º 7.352/2010**. Esse decreto estabelece a Política Nacional de Educação do Campo e regulamenta o Pronera, oferecendo maior densidade normativa. O dia 4 de novembro ficou conhecido com o dia da assinatura do Decreto, celebrado conforme a Figura 9.

Figura 9 – Celebração da assinatura do Decreto n.º 7.352/2010



Foto: INCRA (2010).

O decreto traz conceitos e princípios da Educação do Campo, bem como estabelece diretrizes para a criação e implementação de mecanismos que garantam a Educação do Campo nas políticas educacionais. O texto legal também prevê apoio técnico e financeiro, orientações para a formação de educadores, produção de recursos didáticos, alimentação escolar e incentivo a parcerias institucionais. A partir do artigo 11 ao 18, o Pronera é detalhado como política pública estruturante, com objetivos, beneficiários, áreas de atuação e formas de gestão.

A regulamentação do Pronera, estabelecida pelo Decreto n.º 7.352/2010, representou a consolidação do Programa como política pública. Permitiu amadurecimento institucional do Pronera, o que estabeleceu fundamento legal que assegura sua continuidade e efetividade como política pública. O decreto, portanto, contribui para a institucionalização plena do Programa, consolidando-o como expressão concreta da luta por uma Educação do Campo.

Esse enquadramento normativo abriu caminho para avanços posteriores: somente em 2012, com a **Lei n.º 12.695, de 25 de julho**, foi formalizada a concessão de bolsas no âmbito do Pronera. A lei dispõe sobre apoio técnico ou financeiro da União no Plano de Ações Articuladas e promove alterações em outras quatro leis correlatas; entre essas mudanças, destaca-se o artigo 14, que acrescentou o artigo 33-A à Lei n.º 11.947/2009, com os parágrafos 1º a 3º.

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 (BRASIL, 2012b).

A inclusão do dispositivo legal ocorreu por meio de emenda apresentada pelo Deputado Padre João, na condição do relator do Projeto de Lei de Conversão (PLV) n.º 10/2012. Em seu parecer justificou a proposta da seguinte forma, segundo BRASIL (2012d, II - Voto do Relator):

Além das emendas apresentadas, inserimos no PLV, dispositivo que acrescenta o art. 33-A à Lei n.º 11.947/09, de forma a autorizar o Poder Executivo a conceder bolsas aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, importante programa de desenvolvimento da Educação do Campo.

[...]

Com esta inclusão, entendemos dar mais um passo para a definitiva institucionalização do programa.

Observa-se que o argumento do relator reforça a necessidade de concluir a institucionalização do Pronera, solucionando a restrição imposta em 2007. Com a Lei n.º 12.695/2012 e a inclusão do artigo 33-A na Lei n.º 11.947/2009, o Pronera passa a ter sua institucionalização completa após 14 anos de criação. A forma do amparo por lei e decreto permitiu a força para o Pronera fortalecer as disputas dos movimentos sociais para uma ampliação do Programa.

3.3.2 Judicialização como embate hegemônico

Mesmo diante dos avanços institucionais, o Pronera continuou sendo alvo de questionamentos jurídicos quanto à sua legitimidade. Exemplo disso são as **ACPs movidas contra iniciativas específicas**, como o curso de Direito ofertado pela UFG e o de Medicina Veterinária promovido pela UFPel.

De acordo com Souza (2013), a ACP proposta pelo MPF contra o curso de Direito da UFG foi ajuizada em junho de 2008, com o objetivo de obter a extinção da turma ofertada em parceria com o Pronera, sob a alegação de desvio de finalidade.

Souza (2013) extraiu um trecho da ACP para ilustrar a argumentação jurídica do MPF:

Sabido é que o habitat do profissional do Direito, em qualquer de suas vertentes, é o meio urbano, pois é nesta localidade em que se encontram os demais operadores da ciência jurídica.

[...]

Chega-se então a uma das seguintes conclusões: ao completar o curso, o assentado da reforma agrária – agora graduado em Direito – migrará para um centro urbano para viabilizar a sua inclusão no mercado de trabalho, frustrando-se o fim último da reforma agrária, que é a manutenção do indivíduo na terra, ou continuará em sua propriedade rural, agora tendo sido apresentado à ciência jurídica, sem que dela possa fazer conhecimento, ante a ausência de potencialidade de aplicação efetiva de seu conhecimento, criando-se a inócua figura do 'palpiteiro' jurídico, implicando em produção de conhecimento despida de resultado prático [...] (BRASIL, 2008²⁴ *apud* SOUZA, 2013).

Como observado, a alegação de desvio de finalidade de fato se fundamenta em um urbanocentrismo, conceito explicado por Farias e Faleiro (2020) como profundamente enraizada na lógica da colonialidade/modernidade, na qual os modos de vida urbanos, marcados por padrões culturais, comportamentais e produtivos vinculados ao capitalismo industrial, são tomados como referência civilizatória. Os autores destacam que essa lógica resulta na deslegitimação dos territórios não-urbanos, comprometendo sua valorização como *locus* “(...) de enunciação epistêmica, ontológica, econômica e cultural” (Farias; Faleiro, 2020, p. 5).

A crítica que nega a aplicabilidade da formação jurídica no contexto rural revela uma concepção limitada sobre as possibilidades de atuação profissional nesse território. Para refutar tal argumento, é pertinente recorrer as contribuições de Melo *et al.* (2018, p. 70) que relatam a diversidade de campos de intervenção jurídica vinculados a trabalhos “(...) em áreas de atuação da questão agrária, cooperativismo/associativismo rural, direitos humanos, conflitos no campo, sindicatos rurais, advocacia popular, dentre outras áreas de atuação”.

A atuação do MPF, conforme análise de Souza (2013), revela uma tentativa de antecipar os efeitos de uma decisão judicial antes da conclusão do julgamento, mediante o uso de tutela antecipada. Tal iniciativa, segundo a autora, estaria vinculada à tentativa de dissimular uma orientação conservadora presente em setores do sistema jurídico e da sociedade brasileira. A autora explica que embora o pedido inicial tenha sido indeferido, o MPF interpôs agravo de

²⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado de Goiás. **Ação Civil Pública**. 27fls. Mimeo. Goiânia, 2008.

instrumento, obtendo decisão parcialmente favorável, em junho de 2009, na 9ª Vara Federal, fundamentada nos princípios da isonomia e da legalidade. Em resposta, a UFG e o Incra apresentaram apelação ao Tribunal Regional Federal, da 1ª Região (TRF1), acompanhada de pedido liminar para suspensão da sentença. O desembargador Jirair Aram Meguerian deferiu a liminar, assegurando a continuidade da turma vinculada ao Pronera.

Durante o período analisado, destacou-se a ACP movida pelo MPF contra o curso de Medicina Veterinária, da UFPel. Conforme Souza (2013), a ação foi dirigida à UFPel, ao Incra e à Fundação Simón Bolívar, sob a alegação de que a estrutura e funcionamento do referido curso violavam os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e proporcionalidade. A autora explica que o MPF requereu, em caráter liminar, a antecipação de tutela, além de outras medidas, como: a vedação da realização de processo seletivo com indicação prévia de candidatos; a exigência de seleção pública aberta a todos os interessados, conforme os critérios regulares da instituição; a publicação de edital nos moldes dos demais processos seletivos da UFPel; a exclusão do Incra e de movimentos sociais da supervisão pedagógica do curso; e a proibição da contratação de docentes especificamente para essa iniciativa.

Ainda segundo Souza (2013), a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal, da 4ª Região (TRF4), deferiu parcialmente o recurso, inicialmente com efeito devolutivo, conforme decisão do desembargador Capeletti, que considerou os fundamentos do MPF baseados predominantemente, em reportagens jornalísticas. A autora explica que, posteriormente, diante da manifestação da UFPel, o juiz federal João Batista Lazzari, atuando durante o recesso do desembargador, concedeu efeito suspensivo ativo ao agravo, o que resultou na interrupção do curso em 26 de fevereiro de 2008.

A autora prossegue relatando que, em 23 de março de 2009, o juiz Everson Guimarães Silva proferiu sentença de primeira instância, julgando improcedentes os pedidos formulados pelo MPF, embora tenha mantido a eficácia da tutela antecipada concedida pelo TRF. Em 17 de abril do mesmo ano, o MPF interpôs apelação, posteriormente rejeitada pela 4ª Turma do TRF, em 30 de agosto de 2010. Paralelamente, o Incra solicitou ao Supremo Tribunal Federal (STF) a suspensão da tutela cautelar, mas o pedido foi indeferido pelo ministro Gilmar Mendes, que acolheu os argumentos do MPF, fundamentando sua decisão nos princípios da isonomia, proporcionalidade e autonomia universitária. Essa decisão favorável ao MPF foi formalizada em 27 de abril de 2009.

Por fim, Souza (2013) relata que a UFPel e o Incra interpuseram recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), sendo o pedido acolhido pelo ministro Herman Benjamin

em 11 de maio de 2010. A decisão determinou a limitação dos efeitos da tutela antecipada até o trânsito em julgado da sentença de improcedência. O curso foi retomado em março de 2011, e o MPF apresentou Recurso Extraordinário, admitido em 21 de novembro de 2011 pela desembargadora Marga Inge Barth Tessler, do TRF da 4ª Região. O processo foi então distribuído à ministra Rosa Weber no STF.

A ACP contra o curso de Medicina Veterinária constitui um caso emblemático de confronto entre a proposta pedagógica do Pronera e a interpretação estrita dos princípios constitucionais. A iniciativa do MPF, ao contestar a estrutura singular do curso e sua relação com os movimentos sociais, reforçou o tensionamento constante entre projetos de educação voltados à inclusão de sujeitos do campo e a defesa de uma concepção normativa e formalista de igualdade jurídica, que, de forma intencional, sustenta o conservadorismo.

Embora o Poder Judiciário tenha reconhecido parcialmente a legitimidade da proposta, o desenrolar processual revelou os entraves institucionais enfrentados pelo Pronera na tentativa de consolidar uma formação superior baseada em uma nova hegemonia. Nesse contexto, a mobilização dos princípios constitucionais atuou não apenas como fundamento jurídico, mas também como mecanismo político e ideológico diante das práticas educacionais emancipatórias que desafiam a lógica tradicional.

3.3.3 Limites do consenso e ruptura: o Golpe como coerção

Diante dos avanços institucionais que consolidaram o Pronera como política pública, os movimentos sociais do campo lançaram, em agosto de 2012, o **Manifesto à Sociedade Brasileira**, por meio do FONEC. O documento, conforme reproduzido por Santos *et al.* (2020, p. 365), apresenta “(...) um balanço crítico da Educação do Campo no Brasil” e organiza-se em três eixos: reafirmações, denúncias e proposições.

O Manifesto destaca que a Educação do Campo emerge “(...) da luta pelo direito à educação e por um projeto político pedagógico vinculado aos interesses da classe trabalhadora do campo, na sua diversidade” (Santos *et al.*, 2020, p. 365). Reconhece, ainda, que o I ENERA e a I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo constituíram, respectivamente, o ponto de partida e o batismo da Educação do Campo. Também reforça as conquistas obtidas por meio de diversas políticas públicas como o Pronera, o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) e o Saberes da Terra. Além disso, posiciona-se como contraponto à educação rural, criticando uma concepção que negligencia os sujeitos do campo.

O Manifesto apresenta críticas severas ao posicionamento do Estado, em suas esferas federal, estadual e municipal. Ao se associar ao agronegócio, o Estado se coloca na contramão das conquistas dos sujeitos do campo, impondo políticas públicas baseadas na educação rural. Do mesmo modo, o documento denuncia o aprofundamento do capitalismo dependente, associado ao capital financeiro e apoiado pelo Estado, voltado à produção de *commodities*. Essa crítica é reforçada pelos contingenciamentos de recursos destinados à Reforma Agrária, que contribuem para a desterritorialização das comunidades rurais.

Desse modo, o documento apresenta um conjunto de denúncias estruturais para a continuidade da Educação do Campo como política pública. Entre os principais pontos críticos, destaca-se a implementação do Pronacampo, que contraria os princípios estabelecidos pela LDB, especialmente no que se refere à educação profissional e à formação de educadores. O Manifesto também aponta a inexistência de uma política específica voltada à EJA do campo. Além disso, critica o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por propor uma formação dissociada dos fundamentos da Educação do Campo. A formação de educadores promovida pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) é igualmente questionada, sendo caracterizada como inadequada e desarticulada das práticas e saberes construídos pelos movimentos sociais. Por fim, o documento denuncia o esvaziamento dos espaços de participação e controle social, marcado pela exclusão dos movimentos do campo nos processos de diálogo e construção das políticas públicas educacionais.

De modo geral, as denúncias apresentadas desvelam à sociedade brasileira uma profunda incoerência entre as políticas educacionais vigentes e os princípios que fundamentam a Educação do Campo. Em resposta a esse cenário, o Manifesto propõe um conjunto de medidas, que são as seguintes: mudanças, por parte do MEC, da elaboração e implementação do Pronacampo, com reconhecimento e legitimação dos seus sujeitos; a criação de um sistema público específico para a Educação do Campo; o fortalecimento do protagonismo dos movimentos sociais na formulação e execução de políticas públicas; o desenvolvimento de políticas educacionais que se baseiem em um projeto popular para o campo; a revogação do Acórdão TCU n.º 3.269/2010; o aumento do número da rede física de escolas; a constituição de um plano de construção, reforma e ampliação dessas unidades escolares; a adoção de medidas urgentes e em larga escala para o enfrentamento do analfabetismo; a construção de uma política de educação infantil; e a criação de núcleos de estudos e observatórios dedicados à Educação do Campo nas instituições públicas de ensino superior (Santos *et al.* 2020).

O Manifesto à Sociedade Brasileira representa não apenas uma denúncia das contradições que atacam a Educação do Campo, mas também uma estratégia de disputa de consenso. Ao reconhecer o Pronera como uma política pública consolidada em termos institucionais, o Manifesto evidencia que essa conquista não está isenta de tensionamentos e disputas no interior do Estado e da sociedade civil. A força do Manifesto é representada pela sua capacidade de convocar amplamente a sociedade brasileira para o debate.

Nesse sentido, o documento atua como instrumento de disputa política, que contribui para a construção de uma nova hegemonia no campo educacional, pautada pela valorização dos territórios rurais, dos saberes populares e do protagonismo dos movimentos sociais. O manifesto, portanto, fortaleceu a luta por novas políticas públicas, mas demonstrou a consciência dos movimentos sociais quanto aos grandes desafios futuros.

Três anos após o Manifesto, os tensionamentos em torno da luta pela Educação do Campo se intensificaram, motivando a realização do **III Seminário Nacional de Educação do Campo**, organizado pelo FONEC, em agosto de 2015. Conforme reproduzido por Santos *et al.* (2020), o evento teve como principais objetivos: analisar o contexto político e econômico e suas implicações sobre as políticas educacionais; realizar balanço das potencialidades da Educação do Campo nas diferentes regiões do país; identificar os desafios para a formulação e consolidação de políticas públicas; e discutir o papel atual e prospectivo do FONEC.

O documento final do seminário, caracteriza o período como marcado por uma crise econômica profunda que sinalizava rupturas significativas na condução da política econômica. O texto expressa preocupação com os impactos dos ajustes fiscais sobre o financiamento da educação, especialmente diante dos cortes “(...) dos fundos de financiamento dos direitos sociais”. Apesar disso, o documento também identifica na crise uma oportunidade histórica para os trabalhadores e camponeses, ao afirmar que ela “(...) desorganizou o pacto de poder que permitiu tal hegemonia” (Santos *et al.*, 2020, p. 408-409), abrindo espaço para a intensificação das disputas e para a reconstrução de um novo consenso.

Nesse cenário, o seminário assumiu a tarefa de contribuir para a consciência crítica sobre os sinais de ruptura, entendendo-os como catalizadores para a reorganização das forças sociais e para a construção de um projeto de país liderado pelas classes subalternas. O documento final interpreta que esse contexto exigia dos movimentos sociais uma ação articulada para fortalecer a consciência sobre os direitos sociais e o enfrentamento à ameaça crescente da mercantilização desses direitos (Santos *et al.*, 2020, p. 409).

Mesmo diante do crescimento da economia entre os anos 2003 e 2015, o texto destaca que o empresariado intensificou o debate sobre a produtividade do trabalho, deslocando o foco para educação da classe trabalhadora. Nesse sentido, o documento denuncia que, “(...) por razões ideológicas ou práticas, os empresários decidiram que a educação não pode ser deixada para os educadores” (Santos *et al.*, 2020, p. 409), o que evidencia a apropriação da agenda educacional por interesses privados.

A educação, então, passa a ser tratada como mercadoria, e o documento aponta que essa lógica se manifesta em iniciativas como o movimento Todos pela Educação, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o Pronatec. A destinação dos *royalties* da exploração do Pré-sal também é inserida nesse debate, revelando uma ofensiva articulada contra a educação pública.

Embora reconheça os avanços da Educação do Campo, o documento ressalta que tais conquistas têm sido limitadas diante das ofensivas do capital, o que “(...) exige a revisão dos mecanismos até agora utilizados” (Santos *et al.*, 2020, p. 411). Como resposta, o seminário propõe a adoção de estratégias de enfrentamento, com base na aliança entre movimentos sociais, posicionando a Educação do Campo como trincheira de defesa da educação pública. Entre as proposições, destaca-se a defesa do Pronera, com ênfase na ampliação de recursos, na desburocratização dos processos e na preservação do protagonismo dos movimentos sociais.

Tanto o Manifesto à Sociedade Brasileira quanto o documento final do III Seminário Nacional revelam a percepção coletiva da luta pela Educação do Campo diante dos avanços institucionais conquistados nos últimos anos. Esses avanços, entretanto, encontravam-se em situação de vulnerabilidade frente à intensificação da crise política emergente.

Ambos os textos se destacam pela sua lucidez e sagacidade analítica, pois anteviam com objetividade os desdobramentos do contexto político daquele período. Essa capacidade de antecipação permitiu que as articulações sociais em torno da Educação do Campo se preparassem para o processo de ruptura institucional que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, aqui conscientemente denominado de **Golpe de 2016**.

A perda do mandato se justificou, no âmbito do processo de *impeachment*, por acusações de crime de responsabilidade fiscal nas chamadas “pedaladas fiscais” no Plano Safra em gastos realizados sem autorização do Congresso Nacional.

Segundo Medeiros Filho (2018), a correlação entre esse processo e a lógica imperialista contemporânea se manifesta na inserção do Brasil na estratégia da guerra híbrida, que

(...) tem sido definida como o uso de mobilização de parte da população, como nas revoluções coloridas, aos drones e bombardeios aéreos, passando pela cooptação da mídia, do aparato judicial e policial do país, visando, pelo apoio a grupos armados, intervenção eleitoral, *fake news* e o que mais for necessário usar. (Medeiros Filho, 2018, p. 13)

Segundo Medeiros Filho (2018), a guerra híbrida possuiu uma sofisticação que reside justamente em sua capacidade de operar sem recorrer, necessariamente, a conflitos armados. No contexto brasileiro, o autor identifica diversos episódios que ilustram tal dinâmica, como a apropriação dos protestos de junho de 2013 contra o aumento das tarifas de transporte público, a deflagração da Operação “Lava Jato” e a cooptação de setores do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e dos meios de comunicação.

A partir dessa análise, Medeiros Filho (2018) reforça que o golpe foi impulsionado por fatores geopolíticos estratégicos, sobretudo pela descoberta das reservas de petróleo do pré-sal, que ofereciam ao Brasil a perspectiva de independência econômica. Esse potencial ameaçava interesses transnacionais, na medida em que possibilitava, por exemplo, o financiamento de empresas estrangeiras via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o fortalecimento da posição brasileira no bloco dos BRICS²⁵. Esses elementos justificaram, para o imperialismo, principalmente norte-americano, os argumentos para um golpe, denominado pelo autor como jurídico-parlamentar-midiático, formalmente consolidado entre dezembro de 2015 e agosto de 2016.

O avanço institucional do Pronera simbolizou conquistas da justiça social e do direito à educação. No entanto, o Golpe representou um evento de coerção, pois operou como um mecanismo de ruptura, impondo não apenas a destituição de uma presidenta legitimamente eleita, mas também a inversão das diretrizes de diversas políticas públicas sociais. Esse processo instaurou um horizonte de reversão do consenso conquistado e inaugurou tempos de incerteza para o Pronera.

²⁵ Fórum internacional que reúne países emergentes e sua sigla corresponde a inicial dos países fundadores: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

4 PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO

Neste último capítulo, estabelece-se uma relação entre a construção normativa e o protagonismo dos movimentos sociais. Embora esse protagonismo esteja presente desde a origem do Pronera, optou-se por concentrar a análise no período de 2016 a 2025. O objetivo é aprofundar a compreensão desse elemento estruturante do Programa em um período recente.

O recorte temporal, ao oferecer uma perspectiva atual, revela como os movimentos sociais mantiveram sua luta mesmo em momentos de profundo ataque. Também destaca a resistência diante de uma evidente tentativa de extinção do Pronera. Por fim, tem na mobilização coletiva a principal expressão da reconstrução da política pública.

Desse modo, a análise do protagonismo é dividida em dois momentos distintos: o primeiro caracterizado por forte coerção institucional, e o segundo marcado pela reconstrução do consenso em torno do Pronera.

4.1 Resistência: tempos temerários e inomináveis (2016-2022)

Nos períodos posteriores ao Golpe de 2016, identificam-se dois momentos que evidenciam a coerção mais severa imposta ao Pronera. O primeiro, denominado “tempos temerários”, engloba agosto de 2016 a dezembro de 2018, enquanto o segundo, chamado “tempos inomináveis”, abrange janeiro de 2019 a dezembro de 2022²⁶.

Além disso, essa divisão não serve apenas para demarcar dois mandatos presidenciais. Sua função principal é atribuir a cada fase um contexto político específico, bem como destacar as diferentes estratégias de desmonte das políticas sociais, com ênfase na gradual desestruturação do Pronera.

4.1.1 O temerário e a resistência: o ponto de não retorno das conquistas

Um intervalo de aproximadamente três horas separa a consumação do *impeachment* de Dilma Rousseff, da posse de Michel Temer na Presidência da República. Vinculado ao chamado

²⁶ A delimitação dos dois períodos fundamenta-se na transição entre dois mandatos presidenciais que compartilham estratégias sistemáticas de desmonte das políticas públicas sociais. A escolha dessas datas considera não apenas aspectos institucionais, mas também os registros do processo de desconstrução do Pronera, conforme as denúncias dos manifestos da época.

“centrão”, bloco partidário historicamente associado ao fisiologismo político, Temer rapidamente sinalizou alinhamento com a agenda ruralista, evangélica e da segurança pública.

A urgência do desmonte de políticas públicas implementadas ao longo dos doze anos se materializou em ações praticamente imediatas²⁷. Um exemplo foi a edição da Medida Provisória nº 746/2016 (BRASIL, 2016b), apenas 22 dias após o golpe, que promoveu mudanças no Ensino Médio, orientando-o para uma lógica de mercado.

Outra medida ocorreu 90 dias após, com a promulgação da Lei n.º 13.365, de 29 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016c), que alterou os dispositivos da Lei n.º 12.351/2010, relativos ao regime de partilha do Pré-sal, flexibilizando a obrigatoriedade da Petrobrás como operadora preferencial das atividades de exploração.

Nesse cenário de instabilidade institucional, as forças populares brasileiras encontravam-se diante de um período de incertezas e ameaças à ordem social, os chamados “tempos temerários”. A escolha desse termo vai para além do mero trocadilho, funcionando como referência ao romance homônimo de Nestor Duarte, publicado em 1958, que retrata os mecanismos de repressão e fragilidade das instituições durante o Estado Novo e seus desdobramentos (Duarte, 1958). Essa alusão revela-se pertinente ao contexto político instaurado após o Golpe de 2016, quando Temer promoveu uma série de reformas impopulares, como a reforma trabalhista, a Emenda Constitucional n.º 95 do Teto de Gastos e a reestruturação do Ensino Médio, que aprofundaram o desmonte de políticas públicas.

No âmbito do Pronera, observa-se que a temática da Educação do Campo foi progressivamente relegada na gestão do Incra, que passou a priorizar a titulação definitiva de lotes da Reforma Agrária como eixo central de sua atuação. Em resposta, a CPN lançou, em abril de 2017, o **Manifesto contra a política de titulação do governo Temer**. Segundo reprodução em Santos *et al.* (2020, p. 421), o documento reafirma a autonomia da CPN e expressa de forma contundente sua “(...) posição contrária à atual política do governo federal de entrega de títulos de propriedade privada dos lotes aos beneficiários da Reforma Agrária”.

O Manifesto denuncia que a política de titulação é uma ruptura com os princípios da Reforma Agrária, ao favorecer a destinação de terras ao mercado e incentivar o processo de reconcentração fundiária. Em oposição a essa lógica, a CPN reafirma sua defesa da Concessão

²⁷ Algumas mudanças ocorreram ainda no período em que Michael Temer exerceu a presidência de forma interina, após o afastamento de Dilma Rousseff pelo Senado. Dessas mudanças, destaca-se a da estrutura do governo que, por meio da Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016, extinguiu vários ministérios, como por exemplo, da Cultura; das Mulheres; da Igualdade Racial; da Juventude; dos Direitos Humanos; do Desenvolvimento Agrário.

de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento jurídico que assegura a posse legítima da terra e o usufruto do lote sem implicar em especulação imobiliária.

O Manifesto também expressa críticas à alocação desigual de recursos nas ações executadas pelo Incra, destacando o favorecimento da titulação em detrimento de ações de infraestrutura, serviços de assistência técnica e extensão rural, além de ações voltadas à Educação do Campo nos projetos de assentamento. Esse diagnóstico, conforme o Manifesto, revela que a exclusão do Pronera na agenda institucional do Incra não se configura apenas como uma negligência da gestão, mas como uma ameaça concreta à Reforma Agrária.

Desse modo, o documento enfatiza a importância do Pronera, afirmando que:

O Pronera nasceu da luta dos povos do campo por Reforma Agrária, para a construção de um campo vivo, democrático, socialmente justo, o que implica um processo de construção do conhecimento participativo, coletivo e criativo, na perspectiva de transformação social. (Santos *et al.*, 2020, p. 421-422)

O Manifesto foi entregue à Direção de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra, não apenas como instrumento de denúncia das condutas da gestão, mas sobretudo como uma reafirmação categórica do Pronera enquanto política pública indispensável à promoção da justiça social e o fortalecimento dos processos de emancipação no campo brasileiro. Em tom incisivo, o Manifesto também expressa o entendimento da CPN de que o governo vigente à época era ilegítimo, golpista.

Dessa forma, o documento materializa a autonomia política e o papel da CPN e reafirma sua expressão na intelectualidade orgânica, a partir de uma concepção gramsciana, comprometida com a Educação do Campo e a Reforma Agrária.

Decorridos exatos 365 dias desde a divulgação do manifesto da CPN, em 7 de abril de 2017, o presidente Luís Inácio Lula da Silva se apresentou voluntariamente à Polícia Federal, em cumprimento a mandado de prisão expedido no âmbito da Operação “Lava Jato”. Uma estratégia deliberada para inviabilizar sua participação no processo eleitoral de outubro de 2018. Contudo, a resistência popular à prisão de Lula foi expressa pela Vigília Lula Livre instalada em frente da Polícia Federal em Curitiba. A vigília foi visitada por estudantes da Universidade Federal do Paraná (UFPR) da turma “Nilce de Souza Magalhães” de Direito no âmbito do Pronera, conforme ilustra a Figura 10.

Figura 10 – Turma do Direito UFPR na Vigília Lula Livre em 2019



Fonte: Brasil de Fato (2020)

Com o agravamento do contexto político, instaurou-se um sentimento generalizado de incerteza. Em diversos momentos, esse cenário extrapolou o campo da mera instabilidade, configurando-se como um ambiente marcado pelo temor quanto à preservação dos direitos conquistados. Contudo, emergiram expressões vigorosas de resistência.

Em junho de 2018, realizou-se em Brasília o **Encontro Nacional dos 20 anos da Educação do Campo e do Pronera**, conforme demonstrado na Figura 11. O evento teve como desfecho a divulgação da Carta-Manifesto, também publicada no *Dossiê da Educação do Campo* (Santos *et al.*, 2020). O documento anuncia a diversidade que caracteriza a Educação do Campo, bem como o tripé do Pronera, direcionando-se à sociedade brasileira como destinatário.

O documento de 2018 tem como propósito promover uma análise crítica da conjuntura política nacional, com destaque para seus efeitos sobre a classe trabalhadora e os sujeitos da Educação do Campo, das Águas e das Florestas. Além de delinear os compromissos assumidos, a Carta-Manifesto estrutura os principais eixos de mobilização política.

Figura 11 – Encontro Nacional dos 20 anos da Educação do Campo e do Pronera em 2018



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2018)

O documento explicita a leitura de um cenário de múltiplas crises (estrutural, ambiental, social e institucional), expressando a consolidação de um Estado de exceção. Para ilustrar esse quadro, são mencionadas medidas como a Emenda Constitucional n.º 95 do Teto de Gastos; a transferência de ativos do Pré-sal a empresas transnacionais; a flexibilização da legislação trabalhista; as ameaças à previdência social; as sucessivas reduções orçamentárias; a criminalização de docentes e movimentos sociais; o movimento “Escola sem Partido”; a militarização de escolas e a judicialização de práticas populares e coletivos.

Quanto às questões vinculadas diretamente ao Incra, a Carta-Manifesto aponta um conjunto de medidas que, comprometem os fundamentos da Reforma Agrária no país. Entre os principais elementos destacados estão: a suspensão da Reforma Agrária; a priorização da titulação; o desmonte da assistência técnica e extensão rural; a redução da identificação e delimitação de territórios quilombolas; e o estímulo ao acesso a terras por estrangeiros. Esses problemas são interpretados no documento como as condições que favorecem o avanço do agronegócio, em detrimento dos direitos dos territórios da Reforma Agrária e quilombolas.

Quanto ao Pronera, o documento aponta com preocupação a redução dos recursos destinados à sua execução. Registra-se que, em 2008, o Programa contava com aproximadamente R\$ 70 milhões, enquanto em 2018 esse valor foi drasticamente reduzido para apenas R\$ 3 milhões. O Manifesto dos 20 anos ressalta o papel estratégico do Pronera, qualificando-o como “[...] uma das mais importantes políticas públicas de educação construída

nos últimos 20 anos, [representando] um novo período da Educação em nosso país” (Santos *et al.*, 2020, p. 426).

A Carta-Manifesto torna-se uma expressão significativa de escrita coletiva, por meio da qual se reafirma a centralidade da Educação do Campo como política pública conquistada historicamente. O documento também sublinha a urgência de uma mobilização contínua para a sua defesa e consolidação. Reconhece-se, nesse contexto, que o protagonismo dos movimentos sociais foi determinante na construção de um “[...] imenso patrimônio de práticas educativas, que não pode mais ser apagado, porque fincou raízes dentro de nós: construímos juntos uma nova forma de educar” (Santos *et al.*, 2020, p. 426). Essas práticas, segundo Santos *et al.* (2020), contrapõem-se aos paradigmas da lógica capitalista ao promoverem uma formação pautada em sociabilidades, que se insurgem frente à apropriação histórica dos territórios ocupados pelas classes dominantes.

Nesse horizonte de mobilização coletiva, a Carta-Manifesto elenca os seguintes compromissos para a luta e continuidade de construção da Educação do Campo e do Pronera. Entre os eixos prioritários, destacam-se: a promoção da Reforma Agrária popular; a valorização da agroecologia; a superação da exploração do trabalho humano; a defesa da educação pública e gratuita; a denúncia do fechamento de escolas como prática criminosa; a rejeição à privatização da educação e as reformas educacionais de cunho empresarial; o repúdio à militarização das escolas; o fortalecimento de educadores atuantes em escolas do campo; o incentivo à articulação entre Educação do Campo e Educação Especial; o apoio às Licenciaturas em Educação do Campo com garantia de moradia estudantil; a previsão de concursos públicos que contemplem os egressos das licenciaturas; e o fortalecimento do FONEC, como instância legítima de articulação política (Santos *et al.*, 2020).

A Carta-Manifesto apresenta-se como um grande instrumento de resistência política, ao registrar historicamente as conquistas acumuladas ao longo de 20 anos e ao reafirmar o compromisso intransigente com o projeto de Reforma Agrária popular. Esse posicionamento é reiterado na conclusão do documento, que enfatiza a continuidade da mobilização coletiva responsável pela construção da Educação do Campo e do Pronera. Esta coletividade se compromete a manter-se em luta, a resistir e a seguir avançando na disputa por novas conquistas. Como expressa a Carta-Manifesta, “a história nos pertence. A vitória ainda que demorada, será da classe trabalhadora” (Santos *et al.*, 2020, p. 431).

Mesmo diante de conjunturas adversas, a coletividade da Educação do Campo reafirmou seu papel de protagonismo na construção de um consenso em torno de um projeto popular por

uma nova hegemonia. Esse protagonismo não se deixou intimidar pelas formas de coerção contínuas impostas pelo capital, reafirmando a centralidade da Educação do Campo como instrumento de resistência e transformação. A Carta-Manifesto, nesse sentido, funcionou como uma preparação para os tempos que se aproximavam e, mais rapidamente como uma mobilização que conquistou uma suplementação orçamentária para o Pronera em 2018.

A mobilização resultante do Encontro Nacional dos 20 anos alcançou expressivo desdobramento político e orçamentário no segundo semestre de 2018. Fruto da articulação dos movimentos sociais do campo, intensificou-se a pressão para a ampliação dos recursos destinados ao Pronera, como a ocorrida na Câmara dos Deputados em julho de 2018, como demonstrado na Figura 12.

Figura 12 – Audiência na Câmara dos Deputados sobre orçamento para o Pronera em 2018



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2018).

Como resposta, foi protocolado pelo próprio governo federal em 13 de julho de 2018 o Projeto de **Lei do Congresso Nacional (PLN) n.º 22**, que propunha a abertura de crédito suplementar para diversos órgãos da administração pública, incluindo o Incra e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Após os trâmites legislativos, o PLN foi convertido na Lei n.º 13.741, de 22 de novembro de 2018 (BRASIL, 2018b),

assegurando uma suplementação orçamentária de quase R\$ 12 milhões ao Pronera, configurando uma vitória importante para a luta pela Educação do Campo e pelo Pronera.

A pressão exercida foi decisiva para que a demanda orçamentária fosse incorporada ao PLN, originalmente concebido para corrigir distorções provocadas pelas restrições orçamentárias em diversas políticas públicas federais. Essa conquista evidencia a potência da estratégia de construção coletiva do Encontro Nacional dos 20 anos, cuja força mobilizadora pode ser observada nas imagens do evento na TV FONEC (2020).

A promoção de encontros como esse revela-se, portanto, não apenas como espaço de celebração e memória, mas como instrumento político eficaz na consolidação de consensos e na incidência sobre decisões governamentais. No caso específico das limitações crônicas enfrentadas pelo Pronera, essa estratégia mostrou-se particularmente acertada, pois culminou na garantia de recursos suplementares para o Programa.

A suplementação orçamentária representou um marco para a continuidade e expansão das ações do Pronera. Com esses recursos, foi possível não apenas regularizar o repasse orçamentário a projetos anteriormente celebrados, como também celebrar 13 novos projetos, conforme dados do INCRA (2019), organizados na Tabela 1:

Tabela 1 – Cursos celebrados com recursos originários da Lei n.º 13.741/2018

Instituição de Ensino	Curso	Vagas
Universidade Federal do Pará (UFPA)	Especialização em Geotecnologias Aplicadas ao Planejamento Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural	50
Universidade Federal de Goiás (UFG)	Bacharelado em Agronomia	40
Instituto Federal Fluminense (IFF)	Educação de Jovens e Adultos – Anos Iniciais do Ensino Fundamental	300
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)	Especialização em Educação do Campo	50
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)	Bacharelado em Enfermagem	50
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Especialização em Agroecossistemas	40
Instituto Educar/Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	Bacharelado em Agronomia	50
IPE-Campo	Técnico em Administração de Cooperativas	50
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)	Tecnólogo em Agropecuária	40
Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (ITERRA)	Licenciatura em História	50
Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS)	Bacharelado em Agronomia	50
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	Especialização em Economia e Desenvolvimento Agrário	50
TOTAL	-	820

Fonte: INCRA (2019).

Os cursos abrangem diferentes áreas do conhecimento e modalidades de formação, totalizando 820 vagas a serem ofertadas a partir de 2019. Esses projetos foram cruciais para assegurar a efetividade das ações do Pronera no ciclo 2019 e 2022, período que exigiu do Incra o cumprimento dos compromissos institucionais assumidos. Considerando que os cursos possuem duração variável entre dois e cinco anos, o aporte orçamentário suplementar foi determinante para fortalecer as disputas e lutas pelo Pronera a partir de 2019. Vale destacar que, embora as celebrações tenham ocorridos no final de 2018, já em outubro daquele ano, logo após as eleições, havia consciência dos desafios políticos e institucionais que se aproximavam.

Portanto, com base nas perspectivas dos manifestos lançados e no PLN publicado, conforme Quadro 28, pode-se oferecer uma análise resumida dos sentidos atribuídos pelos documentos à Educação do Campo, identificando sistematicamente os seguintes aspectos: as tensões e disputas, as estratégias para a continuidade da política pública e a expressão dos atos normativos quanto ao protagonismo dos movimentos sociais.

Quadro 28 – Identificação das perspectivas dos movimentos sociais e dos atos normativos (2016-2018)

Perspectivas	Fonte
Movimentos Sociais do Campo	Manifesto contra a política de titulação – 2017. Carta Manifesto – 20 anos do Pronera – 2018.
Atos Normativos	PLN n.º 22 – Suplementação orçamentária – 2018.

Fonte Elaborado pelo autor.

Para tanto, pode-se apresentar essa análise a partir da triangulação de perspectivas, conforme o Quadro 29:

Quadro 29 – Triangulação de perspectivas de atos normativos e manifestos (2017-2018)

Aspecto analisado	Manifesto contra a política de titulação – 2017	Carta Manifesto – 20 anos do Pronera – 2018	PLN n.º 22 – Suplementação orçamentária – 2018	Convergências	Divergências
Sentido atribuído a Educação do Campo	Educação como direito, ameaçada pela política de titulação individual.	Educação como conquista dos movimentos sociais.	Reconhecimento técnico-orçamentário, sem referência ao conceito.	Parcial: manifestos.	Sim: atos normativos.

Protagonismo dos movimentos sociais do campo	Central: movimentos sociais como sujeitos da resistência.	Central: movimentos sociais como construtores da política pública e defensores da continuidade.	Inexistente: não há menção aos movimentos.	Não.	Sim.
Léxico	“desmonte”; “titulação”; “resistência”; “direito negado”.	“conquista”; “controle social”; “território”.	“suplementação orçamentária”; “crédito especial”.	Não.	Sim.
Tensões	Forte crítica ao governo Temer e à desestruturação da Reforma Agrária.	Alerta para retrocessos e desmontes.	Tensão implícita diante da necessidade de suplementação orçamentária que revela fragilidade institucional.	Sim (todos reconhecem a instabilidade).	Não.
Disputas	Narrativa de resistência e denúncia contra a privatização da terra e educação.	Narrativa de celebração e reafirmação da luta coletiva.	Narrativa técnica sem posicionamento explícito.	Parcial (entre os manifestos).	Sim.
Instrumentos de mobilização	Manifesto como denúncia pública e chamado à ação.	Manifesto como memória política e reafirmação de identidade.	Ato normativo como instrumento formal de garantia orçamentária.	Sim (todos mobilizam, mas distintamente).	Sim (Quanto à forma e finalidade).
Reconhecimento institucional	Negado: políticas são vistas como ameaçadas ou descontinuadas.	Parcial: reconhecimento histórico, mas em estado de alerta para ameaças futuras.	Formal: reconhecimento via orçamento, mas sem articulação com movimentos sociais.	Parcial (entre os manifestos).	Sim.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se no quadro acima, uma assimetria: os manifestos expressam politicamente o protagonismo dos movimentos sociais, enquanto os atos normativos, a partir da sua lógica institucional, ignoram esses sujeitos.

No que se refere à Educação do Campo, os manifestos reconhecem como um direito conquistado em disputa, ao passo que os atos normativos a reduzem a uma ação meramente orçamentária. A triangulação realizada permite compreender que, mesmo diante da força de reivindicação, denúncia e reafirmação, o reconhecimento do protagonismo está ausente no ato normativos do Congresso Nacional voltado ao orçamento. Tal ato responde apenas ao

cumprimento de um dever legal, o que confirma a conhecida palavra de ordem: “*Educação do Campo, direito nosso, dever do Estado*”. Como exemplo, o PLN, embora represente uma vitória, não incorpora o léxico, os sujeitos e os princípios dos manifestos. Limita-se, apenas, a garantir o direito ao orçamento.

Na sequência, procede-se à análise dos documentos selecionados, orientada por uma perspectiva que busca apreender os múltiplos sentidos atribuídos ao protagonismo dos movimentos sociais. Essa leitura é sistematizada no Quadro 30, que organiza os elementos discursivos e políticos presentes nas fontes, permitindo identificar como diferentes contextos e sujeitos constroem narrativas com o objetivo de compreender os diferentes sentidos quanto ao protagonismo dos movimentos sociais.

Quadro 30 – Perspectivas: protagonismo dos movimentos sociais do campo (2017-2018)

Perspectivas	Construção de sentido sobre o protagonismo dos movimentos sociais	Estratégias discursivas	Silêncios/Ausências
Manifestos	Coletivo e vinculado à luta pela terra e educação; A política é narrada como conquista popular, resultado da mobilização e resistência dos territórios.	Uso de linguagem política e afetiva; Uso de memória e trajetória de luta.	Fragilidade no reconhecimento da organização administrativa presente no Pronera.
Ato normativo	O protagonismo dos movimentos sociais é omitido; A política pública é apresentada apenas como ação técnica-administrativa; Reconhece o Pronera como Programa estatal, mas sem referência a origem popular.	Linguagem legalista; Foco na execução orçamentária.	Silêncio sobre os sujeitos da política; Não há menção aos movimentos sociais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As divergências tornam-se evidente quando se realiza uma análise comparativa sob a perspectiva do protagonismo dos movimentos sociais. Enquanto os manifestos, como era de se esperar, celebram o protagonismo, o ato normativo, por sua vez, adota uma abordagem institucional que omite esse protagonismo. Essa ausência pode ser interpretada como uma limitação inerente às normativas primárias, cuja função se restringe à formalização da política pública e à definição de parâmetros orçamentários, sem necessariamente contemplar o reconhecimento simbólico ou político dos sujeitos que a constituem.

Assim, embora não negue a existência dos movimentos sociais, a normativa silencia sua centralidade, expressando o direito de forma técnica e impessoal, ou seja, um cumprimento legal e político minimamente aceitável.

De todo modo, os “tempos temerários” representaram, para os movimentos sociais, a urgência em reafirmar as conquistas e em ressaltar a memória de luta que possibilitou construir

o Pronera como política pública. A postura firme dos movimentos, diante de um governo golpista, baseia-se na compreensão de que a lei os reconhece e de que ao Estado cabe o dever de garantir o que é de direito.

4.1.2 O inominável e o silêncio: a estratégia de sobrevivência

Como parte da organização, pelo Incra, do Encontro Nacional dos 20 anos da Educação do Campo e do Pronera, é oportuno recordar que diversos debates, atentos aos sinais da ascensão da extrema direita, anteviam um cenário que, à época, remetia a uma ficção distópica. Contudo, os eventos subsequentes revelaram que tal imaginação subestimou a realidade.

Na medida em que elementos factuais se tornaram insuficientes para descrever a realidade, é possível pedir licença e recorrer à ficção para compreender a realidade. A saga *Harry Potter* (Rowling, 2007), por exemplo, oferece uma analogia pertinente com a figura de Voldemort, o “Aquele-Que-Não-Deve-Ser-Nomeado”. Na narrativa, evitar a nomeação do antagonista é motivada por uma maldição que permite rastrear e punir quem ousa pronunciá-lo. O silêncio, nesse contexto, torna-se uma forma de proteção. Tal dinâmica se associa ao conceito de “política de silêncio”, conforme proposto por Silva Junior (2021), no qual o controle sociopolítico se estabelece por meio da linguagem e da interdição discursiva.

A produção de ficção brasileira também contribuiu para elucidar esse panorama sociopolítico. Obras como *Tanto Tempo Dirigindo Sem Ninguém no Retrovisor: Contos da Era Bolsonaro* (Shiva, 2020) e os filmes *Bacurau* (Mendonça Filho; Dornelles, 2019) e *Medusa* (Silveira, 2023), que traduzem, com sensibilidade narrativa e estética, um tempo em que aquilo que se considerava absurdo deixou de ser exceção e o distópico se consolidou como norma concreta da vida social²⁸.

Ao transpor essa lógica para o contexto político de 2019 a 2022, Oyama (2020) argumenta que os bastidores do governo inominável²⁹ foram marcados por sucessivas crises

²⁸ Obras não-ficcionais como as de Souza (2017) e Tiburi (2017) também constituem referenciais importantes para compreender os elementos que, anos mais tarde, se tornariam estruturantes da distopia política vivida no Brasil. Embora os chamados “tempos inomináveis” possam parecer tolos ou ridículos, ambos os autores antecipam as estratégias discursivas e simbólicas utilizadas por parcelas da elite nacional para manipular a realidade. Entre essas estratégias, destaca-se o processo de despolitização, articulado à banalização de temas politicamente importantes, à promoção de figuras políticas caricatas e à consolidação de uma cultura do cinismo.

²⁹ Nesta dissertação optou-se por não nomear explicitamente o mandatário do governo federal no período 2019–2022, razão pela qual esse intervalo é referido no texto como “tempos inomináveis”. A opção busca enfatizar a análise sem personalizar o debate na figura do detentor do cargo presidencial, preservando foco nos desmontes e desconstruções realizadas. Para cumprir a exigência formal da UnB quanto à identificação dos períodos históricos

institucionais, ataques à imprensa, disseminação deliberada de desinformação e discursos beligerantes que funcionavam como uma desconstrução da democracia. Nesse contexto, a recusa em nomear e transformar o sujeito em o “inominável” tornaram-se um símbolo de resistência, marcados, por exemplo, em músicas como o Hino ao Inominável (Rennó, 2022), em que o que é nomeado atua como denúncia e o silêncio como forma de resistência.

O referido período já é aberto com um manifesto do FONEC, expresso no **Documento final da reunião ampliada de abril de 2019**. Segundo FONEC (2019), um diagnóstico da conjuntura política, econômica, agrária e educacional brasileira chegou à conclusão de que a crise econômica é o que impulsiona a crise política e que o governo do período buscou instituir um padrão cultural com base na lógica de mercado, empresariamento e financeirização. O documento também explica que a Educação do Campo se encontra ameaçada, especialmente o Pronera, e que os movimentos sociais foram convocados para desenvolver condutas contra o neoliberalismo como forma de resistência ativa.

Sendo assim, o manifesto propões um conjunto de ações com o objetivo de fortalecer a resistência e ampliar a articulação política. Destacam-se as seguintes ações propostas pelo FONEC (2019): o apoio à reorganização da Frente Parlamentar de Educação do Campo; a realização de audiências públicas em diversas esferas institucionais; a articulação com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) para mobilização dos reitores em defesa da Licenciatura em Educação do Campo e do Pronera; campanhas contra o fechamento de escolas e pela melhoria da infraestrutura; e a criação de um espaço nacional de debate sobre o ensino médio nas escolas do campo frente às reformas educacionais em curso. O manifesto também elenca orientações político-organizativas, das quais destacamos, conforme FONEC (2019), a disputa por orçamento para as políticas públicas de Educação do Campo, recorrendo, por exemplo, às emendas parlamentares.

Diante da orientação do manifesto do FONEC e o contexto concreto do Pronera, designa-se o período de 2019 a 2022 de “tempos inomináveis”, dada a incidência de ataques as bases do Programa. Segundo Molina, Santos e Brito (2020, p. 14), o período em questão foi marcado por “(...) ameaças reais e cotidianas à democracia, que vão se consolidando com a assunção de uma aliança constituída por conservadores, neoliberais e militares, com a adição (...) [de um] eleitorado de extrema-direita”. As autoras usam os termos desmonte e

mencionados, reserva-se esta nota para informar que o período referido como “tempos inomináveis” corresponde ao Governo de Jair Messias Bolsonaro (2019–2022).

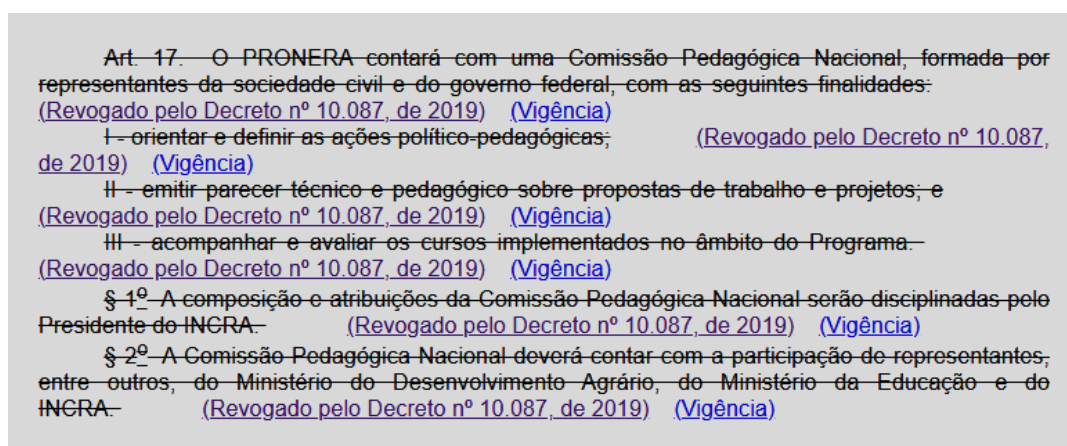
desconstrução, como forma de resumir o período. O primeiro termo referindo-se aos direitos sociais e políticos conquistados, e o segundo referindo-se as legitimidades das lutas populares.

Nesse contexto, a nomeação de militares aos cargos do Incra (um general na presidência e coronéis nas diretorias), caracterizou-se como a implantação de uma gestão militar entre fevereiro e outubro de 2019³⁰ que interveio nas políticas públicas, principalmente as que possuíam estreito diálogo com os movimentos sociais, para promover suas graduais extinções.

O Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, pode ser interpretado como um ataque inaugural para o desmonte institucional do Pronera, ao extinguir e estabelecer restrições aos colegiados vinculados à administração pública federal (Molina; Santos; Brito, 2020). Na exposição de motivos que acompanha o decreto, a justificativa inicial é a busca por racionalização administrativa. No entanto, o texto revela uma intenção mais incisiva ao afirmar que se pretende “(...) controlar a incrível proliferação de colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional por meio de extinção em massa” (BRASIL, 2019a), o que evidencia uma ação abrupta, centralizada e sem diálogo na extinção da participação e controle social nos processos decisórios do Estado.

Por meio do Decreto n.º 10.087, de 5 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019b), foram revogados 399³¹ colegiados da administração pública federal, incluindo a CPN. Desse modo o Decreto n.º 7.352/2010 teve o artigo 17 revogado, conforme Figura 13.

Figura 13 – Captura de tela do artigo 17 do Decreto n.º 7.352/2010



Fonte: Portal da Legislação – Presidência da República (2019).

³⁰ Após a gestão militar no Incra, a partir de outubro de 2019 até dezembro de 2022, vigorou uma gestão de grupo fortemente ligada a pauta ruralista.

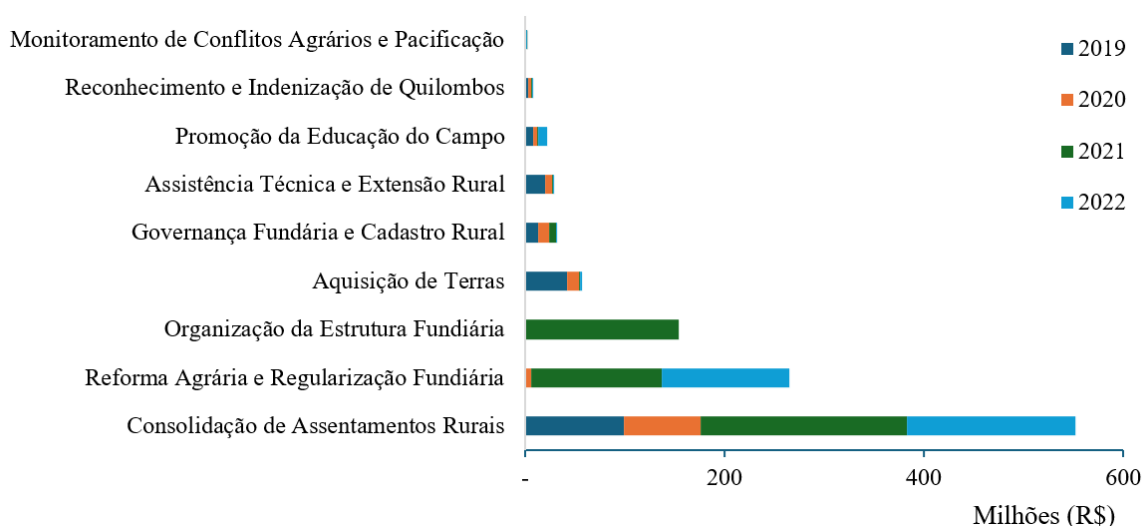
³¹ Tão absurdo quando o elevado número de revogações é um decreto que chega à numeração em romanos do inciso CCCXCIX. Pode-se considerar como algo simbólico que ilustre a dimensão do “revogaço”.

No PPA 2020-2023, observou-se uma drástica restrição orçamentária no Pronera, superando inclusive aquelas realizadas durante o governo Temer. Em 2021, o orçamento discricionário destinado ao Programa foi limitado a apenas R\$ 20.515,00, conforme evidenciado na Figura 4, valor que comprometeu gravemente a operacionalização do Pronera.

Essa restrição orçamentária configura uma estratégia deliberada de estrangulamento do Programa (Molina; Santos; Brito, 2020). Desse modo, definia-se as condições para uma “morte por inanição” do Pronera que inviabilizava tanto a implementação de novos projetos quanto a continuidade dos cursos já existentes.

Paralelamente, as LOAs, aprovadas entre 2019 e 2022 passaram a privilegiar ações voltadas à titulação de lotes da Reforma Agrária como forma de reorientação das prioridades governamentais, conforme ilustrado na Figura 14.

Figura 14 – Orçamentos aprovados entre ações do Incra - LOA (2019-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOAs de 2019 a 2022 (BRASIL, 2025).

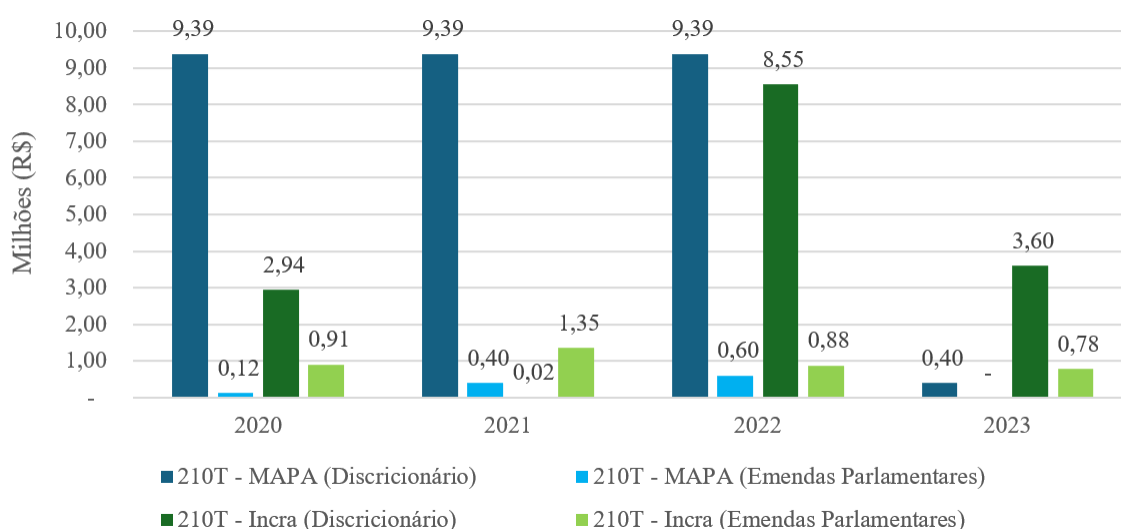
As ações orçamentárias voltadas à mediação de conflitos agrários, ao reconhecimento de territórios quilombolas e a prestação de assistência técnica e extensão rural, bem como ao Pronera representaram entre os anos de 2019 e 2022 apenas 5,3% do orçamento do Incra. Essa distribuição revela o cenário de “sufocamento” orçamentário, que compromete a capacidade de expansão e consolidação dessas políticas públicas. No outro extremo, observa-se uma concentração expressiva de recursos, 86,6% do total, em ações de regularização fundiária e de titulação de assentamentos rurais.

A distribuição orçamentária do período evidencia uma estratégia adicional de fragilização institucional do Pronera. A partir da LOA de 2020, a ação 210T (Promoção da

Educação do Campo), vinculada ao Programa, passou a ser simultaneamente alocada no orçamento do Ministério da Agricultura (MAPA). Essa estratégia integrou um conjunto de iniciativas voltadas à transferência das atribuições relativas ao desenvolvimento dos projetos de assentamento do Incra para aquele ministério.

No entanto, conforme dispõe a Lei n.º 11.947/2009, a execução do Pronera é exclusiva do Incra, o que impossibilitou a efetivação da mudança, resultando apenas no espelhamento da ação orçamentária. Essa sobreposição gerou um conflito, ao colocar em disputa os orçamentos entre um Programa instituído e regulamentado de Educação do Campo, e uma proposta alinhada à lógica da agricultura empresarial. Como demonstrado na Figura 15, os recursos originalmente destinados ao Pronera passaram a ser compartilhados com o MAPA.

Figura 15 – Comparação entre os orçamentos da ação 210T no MAPA e no Incra



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOAs de 2020 a 2023 (BRASIL, 2025)

A criação da ação 210T no MAPA viabilizou a implementação do Programa Residência Profissional Agrícola, instituído pela Portaria MAPA n.º 193, de 16 de junho de 2020. Conforme MAPA (2020), o Programa é direcionado a jovens estudantes e recém-formados em cursos superiores das ciências agrárias, com o propósito de aproximar o meio acadêmico das unidades produtivas, para contribuir com o crescimento do agronegócio.

A análise dos dois primeiros anos de execução revela uma assimetria significativa na alocação dos recursos discricionários vinculados à ação 210T. Em 2020, o MAPA concentrou 76,1% do orçamento, enquanto o Incra ficou com apenas 23,9%; em 2021, essa disparidade se acentuou, com 99,8% dos recursos destinados ao MAPA e apenas 0,2% ao Incra. Essa

redistribuição orçamentária representa um segundo movimento de desmonte do Pronera, por meio do esvaziamento da ação 210T em sua instância original.

A resposta a esse processo se deu por meio do Manifesto do FONEC, intitulado **Residência Profissional Agrícola: Mais um Ataque ao Pronera**. Trata-se de uma denúncia pública à estratégia adotada pelo MAPA, caracterizada como uma tentativa de estrangulamento ao Pronera. Segundo FONEC (2020), essa ofensiva opera em duas frentes: a primeira, ao limitar o escopo do Programa as ciências agrárias, desconsiderando a natureza interdisciplinar e o possível vínculo com as ciências humanas e sociais; a segunda, ao estabelecer uma concorrência direta pelos recursos orçamentários originalmente destinados ao Pronera.

O Manifesto enfatiza que, em 2020, o Programa contava com 40 cursos em andamento, atendendo 2.644 estudantes, e demandava R\$ 11.391.660,07 para honrar seus compromissos. No entanto, diante do orçamento aprovado na LOA daquele ano, o Pronera enfrentava um déficit de R\$ 8.449.529,07.

Como se o contexto já não fosse suficientemente absurdo, os acontecimentos que se seguiram evocaram um sentido de opressão e destruição que pode ter um paralelo ao retratado na obra *O Processo*, de Franz Kafka, na qual o protagonista Josef k. é submetido a uma lógica burocrática e de desamparo (Kafka, 2009).

O absurdo se agrava, pois ao final de 2019, foram registrados os primeiros casos da *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), e em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente o estado de pandemia global. A partir desse momento, medidas sanitárias rigorosas foram implementadas, incluindo o distanciamento social e o isolamento físico, com o objetivo de conter a disseminação do vírus. Sem pretender aprofundar os impactos psicossociais desse período de ansiedade, desorientação e perdas significativas, é possível afirmar que o cenário pandêmico se aliou a um contexto já crítico, descrito aqui como “pandemônico”, no qual os ataques ao Pronera não apenas persistiram, como se intensificaram.

A ausência da CPN, somada à adoção de estratégias sistemáticas de esvaziamento orçamentário do Pronera, culminou em uma profunda instabilidade. Esse contexto foi agravado pela extinção da DDE (Molina; Santos; Brito, 2020), formalizada pela aprovação da nova estrutura regimental do Incra, por meio do Decreto n.º 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, e da Portaria n.º 531, de 23 de março de 2020, que instituiu o novo regimento interno do órgão. Como visto anteriormente, a DDE representava a instância administrativa responsável pela coordenação e execução do Pronera no Incra. Sua extinção, em meio à insegurança provocada pela pandemia da Covid-19, representou o terceiro movimento de ataque ao Programa.

Com a extinção da DDE, o Pronera foi realocado para a Divisão de Desenvolvimento e Educação nos Assentamentos (DDA-2), criada por meio da Portaria n.º 531/2020³². Essa nova estrutura organizacional passou a integrar um conjunto de iniciativas voltadas à agroindustrialização, comercialização, atividades pluriativas e solidárias, projetos de caráter ambientais, acesso ao crédito produtivo, além de ações de assistência técnica e extensão rural (INCRA, 2020). Essa reestruturação implicou em uma drástica diminuição da capacidade de gestão do Pronera, bem como de outras políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural promovidas pelo Incra. Soma-se a isso a redução orçamentária e a inexistência de controle e participação social, que efetivou uma forma de extinção tácita dessas políticas públicas.

Dessa forma, durante a gestão do Incra em “tempos inomináveis” observou-se uma desconstrução intencional das bases que sustentavam essas políticas públicas. O que de fato se observou foi uma inflexão na correlação de forças dentro do Incra e no contexto político nacional, voltada à dissolução dos consensos anteriormente estabelecidos.

O que prevaleceu foi uma estratégia funcional aos interesses do grupo dominante no Incra, que não precisou promover, de forma expressa, a extinção de políticas públicas. Em vez disso, priorizou-se a corrosão gradual dessas políticas, com o objetivo de levar os sujeitos a desacreditarem as conquistas e internalizar os valores e a moral da hegemonia dos “tempos inomináveis”.

O silêncio que permeou esses tempos não se fez como expressão de resignação, mas como forma de resistência articulada pelos movimentos sociais. A partir das reflexões de Scott (2004), pode-se compreender que esse silêncio tem uma aproximação com o que o autor chama de “discurso oculto”, ou seja, formas de resistência a partir dos bastidores, longe dos olhares da retórica dominante. O autor, ao questionar diretamente as teses clássicas sobre hegemonia derivadas de Gramsci, principalmente por serem pensadas a partir de um contexto europeu, argumenta que as classes subalternas não absorvem necessariamente os valores da classe dominante, mas elaboram formas de expressar uma nova hegemonia em espaços velados.

No Pronera, o silêncio foi uma estratégia, por exemplo, em torno da mobilização discreta por emendas parlamentares para garantir a “sobrevivência” dos cursos que se apresentavam sem expectativa de orçamento. Essa articulação, inicialmente invisível à gestão do Incra, revelou-se posteriormente por meio do carácter impositivo das emendas.

³² Segundo Molina, Santos e Brito (2020), após a extinção da DDE, o FONEC coordenou uma mobilização junto a parlamentares e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do MPF, que provocou o recuo da extinção do Pronera. Outro fator que pode ser considerado nesse recuo deve-se a própria previsão de execução do Pronera pelo Incra na Lei nº 11.947/2009. Diante da previsão legal, não foi possível transferir o Pronera para as atribuições do MAPA. Como visto anteriormente, a solução foi duplicar a ação orçamentária 210T da LOA no MAPA.

Portanto, o silêncio foi uma forma de resistência coletiva que operou desafiando a lógica de desmonte imposta pelo governo da época. O resultado dessa estratégia pode ser observado na Tabela 2, que elenca os valores conquistados em emendas parlamentares.

Tabela 2 – Valor das emendas parlamentares destinadas ao Pronera (2019-2022)

Localização	Modalidade de Aplicação	Ano/Orçamento (R\$)			
		2019	2020	2021	2022
Nacional	Aplicações Diretas	250.000	-	-	-
Nacional	A Definir	250.000	-	-	-
Nacional	Transferência a municípios	150.000	-	-	-
Ceará	Transferências a Estados e ao Distrito Federal	500.000	-	-	-
Paraíba	A Definir	100.000	-	-	-
Minas Gerais	A Definir	100.000	-	-	-
Nacional	Aplicações Diretas	-	200.000	-	-
Rio Grande do Norte	Aplicações Diretas	-	260.000	-	-
Rio Grande do Norte	Aplicações Diretas	-	150.227	-	-
Rio de Janeiro	Transferência a municípios	-	300.000	-	-
Nacional	Aplicações Diretas	-	-	300.000	-
Piauí	Aplicações Diretas	-	-	250.000	-
Rio Grande do Norte	Aplicações Diretas	-	-	120.000	-
Rio Grande do Sul	Aplicações Diretas	-	-	680.000	-
Rio Grande do Norte	Aplicações Diretas	-	-	-	120.000
Rio Grande do Sul	Aplicações Diretas	-	-	-	480.000
Rondônia	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	-	-	-	276.000
Total		1.350.000	910.227	1.350.000	876.000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOAs de 2019 a 2022 (BRASIL, 2025).

O valor das emendas no período não foi suficiente para completar a demanda. Contudo, foi possível, em alguns casos, fracionar o recurso das emendas entre vários cursos, possibilitando que o essencial fosse oferecido e impedindo a paralização total. Em outros casos, emendas com origem em determinados estados foram realocados para outros com o objetivo de garantir novos cursos, mesmo que fora da base eleitoral do parlamentar proponente da emenda.

Em paralelo, houve a estratégia dos movimentos sociais presentes no FONEC de mobilizar professores de diversas universidades para emitir pareceres *ad hoc* para novos projetos do Pronera. Essa foi a estratégia para garantir a análise de projetos na ausência da CPN,

o que acabou por contribuir na celebração de seis novos cursos entre 2019 e 2022³³. Um número inexpressivo, mas que, juntamente com os projetos celebrados em 2018, garantiu a sobrevivência do Pronera, gerando demandas recorrentes pela continuidade do Programa.

Diante dos processos sistemáticos de desmonte e desconstrução do Pronera, os movimentos sociais optaram por uma postura ativa na resistência, recusando-se a aguardar passivamente o fim do tempo ruim. Em vez de se posicionarem em confronto direto com o governo, mobilizaram uma inteligência política operada a partir das bases do Programa, com a articulação de estratégias voltadas à sua continuidade.

A resistência dos movimentos sociais ao desmonte do Pronera pode ser entendida como uma representação da guerra de posição gramsciana, que se mobiliza para garantir as conquistas diante da retração democrática e da deslegitimação institucional das políticas públicas voltadas ao campo.

Assim, são organizados os manifestos e atos normativos que desempenharam papel central nos acontecimentos dos “tempos inomináveis” e que constituem as principais fontes utilizadas na análise, conduzida a partir da triangulação de perspectivas. A relação desses documentos encontra-se apresentada no Quadro 31:

Quadro 31 – Identificação das perspectivas dos movimentos sociais e dos atos normativos (2019-2020)

Perspectivas	Fonte
Movimentos Sociais do Campo	Carta – 2019. Nota sobre a Residência Agrícola – 2020.
Ato Normativo	Decreto n.º 7.352/2010 (no contexto da revogação do artigo 17).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base em Flick (2004), as perspectivas elencadas acima constituem a base para a triangulação. Nesse sentido, torna-se possível analisar o protagonismo dos movimentos sociais na construção normativa do Pronera. A análise correspondente encontra-se apresentado no Quadro 32:

³³ No período de 2019 a 2022 foram celebrados os seguintes cursos: Especialização em Economia e Desenvolvimento Agrário, pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Formação Continuada de Educadores do Campo, pela Universidade de Brasília (UnB); Bacharelado em Agronomia, pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); Bacharelado em Medicina Veterinária, pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Bacharelado em Engenharia Sanitária e Ambiental, pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA); Tecnólogo em Gestão de Cooperativas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Quadro 32 – Triangulação de perspectivas dos atos normativos e dos manifestos (2019-2022)

Aspectos analisados	Manifestos de 2019 e 2020	Decreto n.º 7.352/2010	Exposição de motivos do Decreto nº 9.759/2019
Sentido atribuído à Educação do Campo	Educação como direito, com base na luta pela terra, soberania alimentar e justiça social; Educação como projeto político e emancipador.	Reconhecida como modalidade educacional com base em princípios próprios como diversidade, alternância e controle social.	Não menciona diretamente a Educação do Campo e tem foco na estrutura administrativa dos colegiados.
Protagonismo dos movimentos	Central: os movimentos são autores históricos da política e defensores da sua continuidade; Denunciam tentativas de esvaziamento e substituição por programas tecnocráticos.	Reconhecido formalmente no artigo 2º, inciso V. O artigo 17 previa comissão com participação dos movimentos sociais (revogado).	Os colegiados são tratados como espaços de pressão política indevida. Movimentos sociais são invisibilizados.
Léxico	“desmonte”; “militarização”; “territórios”; “projeto político”; “controle social”; “resistência”; “Pronera ameaçado”.	“modalidade educacional”; “princípios”; “comissões”; “controle social”; “Educação do Campo”; “alternância”.	“racionalização”; “eficiência administrativa”; “redução de despesas”; “pressão indevida”; “revogação de colegiados”; “proliferação de colegiados”; “extinção em massa”.
Tensões	Alta: crítica direta ao governo federal, à militarização da educação e à tentativa de substituição do Pronera por programas como o Residência Agrícola.	Moderada: o decreto é técnico, mas a revogação do artigo 17 enfraqueceu a institucionalização da participação social.	Alta: deslegitima espaços de participação social como entraves à governabilidade.
Disputas	Os manifestos constroem uma narrativa de resistência, afirmando a Educação do Campo como conquista popular e denunciando retrocessos.	Narrativa institucional e normativa, com reconhecimento formal, mas sem aprofundamento político.	Narrativa tecnocrática que despolitiza os colegiados e os trata como obstáculos administrativos.
Instrumentos de mobilização	Articulação com universidades, frentes parlamentares, comunidades e produção de conhecimento. Mobilização política e denúncia pública.	Comissões e instâncias colegiadas previstas (antes da revogação). Instrumentos legais e administrativos.	Extinção de colegiados como medida de “racionalização”. Eliminação de instrumentos participativos.
Reconhecimento	Reivindicado como direito ameaçado. Os movimentos denunciam cortes, concordância orçamentária e invisibilidade nas decisões do Estado.	Reconhecimento formal da Educação do Campo e do Pronera como política pública.	Deslegitima a institucionalização participativa. Reconhecimento substituído por lógica de eficiência estatal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise demonstra uma tensão profunda entre o reconhecimento institucional e o exercício do protagonismo dos movimentos sociais. Embora o Decreto n.º 7.352/2010 represente um avanço na regulamentação do Pronera, sua eficácia é fragilizada pela revogação do artigo 17 e pela imposição da lógica coercitiva do Decreto n.º 9.759/2019. Em contraponto, os manifestos reafirmam a centralidade dos movimentos sociais como sujeitos políticos, ao mesmo tempo que denunciam o esvaziamento dos espaços de participação e controle social.

Ainda que o protagonismo dos movimentos sociais tenha sido formalmente reconhecido no texto do Decreto n.º 7.352/2010, o reconhecimento foi combatido pela despolitização e pelo esvaziamento da presença desses na política pública. Os chamados “tempos inomináveis”, conforme já mencionado, demonstraram que a fragilização de uma política pública não ocorre necessariamente por meio de sua extinção expressa, mas pode se concretizar por meio de um ataque sistemático que corroem as suas bases como política pública.

Desse modo, a revogação do artigo 17 do Decreto n.º 7.352/2010 pode ser interpretada como um ataque às bases que sustentam a construção de uma nova hegemonia por meio do Pronera. À luz da concepção gramsciana de guerra de posição, essa medida se insere como estratégia também da sociedade política, nesse caso, de fragilização interna do Pronera. O objetivo seria induzir os movimentos sociais e os sujeitos da política a naturalizarem a desconstrução do Programa, a ruptura do consenso previamente estabelecido e a invisibilidade do protagonismo dos movimentos.

Os “tempos inomináveis” oferecem uma explícita divergência entre os documentos analisados. Nesse contexto, o Quadro 33 organiza uma matriz de convergência e divergência como o propósito de evidenciar disputas por hegemonia e o conflito entre distintos projetos de campo, de educação e de formulação de política pública.

Quadro 33 – Perspectivas - convergências e divergências entre atos normativos e manifestos (2019-2022)

Aspectos analisados	Convergências	Divergências
Sentido atribuído à Educação do Campo	Manifesto e Decretos reconhecem a especificidade da Educação do Campo.	A Exposição de Motivos ignora a Educação do Campo e sua dimensão política.
Protagonismo dos Movimentos Sociais do Campo	Manifesto e Decreto reconhecem a existência de uma política pública.	A Exposição de Motivos deslegitima a participação social como princípio democrático.
Léxico	Manifesto e Decreto compartilham vocabulários sobre colegiados (mas diverge no sentido na Exposição de Motivos).	A Exposição de Motivos adota léxico tecnocrático, despolitizado e fascista.

Tensões	Todos os documentos reconhecem instabilidade e disputa em torno da política pública.	A Exposição de Motivos representa ruptura explícita com a lógica participativa.
Disputas	Todos os documentos tratam da política pública, mas com sentidos distintos (principalmente na Exposição de Motivos).	A Exposição de Motivos nega a legitimidade da narrativa construída pelos movimentos
Instrumento de mobilização	Manifesto e Decreto n.º 7352/2010 reconhecem a importância dos instrumentos participativos.	A Exposição de Motivos propõe desmonte dos canais de controle social.
Reconhecimento institucional	Decretos reconhecem formalmente (mas em sentido contrário, principalmente a Exposição de Motivos), manifestos exigem continuidade.	A Exposição de Motivos rompe com a institucionalidade construída pelos movimentos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A matriz apresentada expressa uma profunda divergência entre os documentos oriundos dos movimentos sociais e, principalmente, a Exposição de Motivos do Decreto n.º 9.759/2019. Enquanto os manifestos e o Decreto n.º 7.352/2010 reconhecem a Educação do Campo como política protagonizada pelos sujeitos coletivos, a Exposição de Motivos representa um recuo autoritário, que deslegitima a participação social como princípio democrático.

A revogação do artigo 17, como símbolo da deslegitimação do protagonismo dos movimentos sociais, representa a desconstrução do consenso político e cultural que sempre sustentou o Pronera e possibilitava a construção de uma nova hegemonia.

Na abordagem gramsciana, a hegemonia não se estabelece apenas pela coerção brutal, mas também pela coerção que atinge a direção intelectual e moral. Nesta pesquisa, essa dimensão é interpretada como uma disputa pelas normativas. Tal disputa, identificada como a principal divergência na matriz acima, revela-se como uma disputa pelo sentido de participação e pela definição de um projeto de sociedade.

Contudo, ainda que possuam sentidos distintos, tanto os manifestos quanto os decretos reconhecem que o Estado constitui um espaço de disputa de significados e consciências. Conforme se observou anteriormente na concepção gramsciana, o Estado não é neutro, mas representa um espaço de disputa por projetos de sociedade.

Assim, um recorte analítico importante orienta-se pela construção de sentido em torno do protagonismo dos movimentos sociais. Essa perspectiva permite identificar de que modo os sujeitos coletivos são representados, silenciados ou legitimados nos diferentes documentos.

A matriz proposta possibilita, ainda, mapear disputas e tensões entre o reconhecimento e a invisibilização desses sujeitos políticos. No Quadro 34, a seguir, encontram-se a análise correspondente.

Quadro 34 – Perspectivas: protagonismo dos movimentos sociais do campo (2019-2022)

Perspectivas	Construção de sentido sobre o protagonismo dos movimentos sociais	Estratégias discursivas	Silêncios/Ausências
Carta do FONEC – 2019	Os movimentos sociais são apresentados como sujeitos históricos da política pública, articuladores da Educação do Campo e defensores da continuidade do Pronera. O protagonismo é construído como legítimo, coletivo e insurgente.	Linguagem política e afirmativa; uso de termos como “território”, “controle social”, “conquista histórica”; apelo à memória e à identidade dos sujeitos do campo.	Ausência de garantias institucionais explícitas; fragilidade das instâncias formais de participação; invisibilidade nos processos decisórios do Estado.
Nota sobre a Residência Agrícola – 2020	O protagonismo dos movimentos é reafirmado como resistência frente à tentativa da substituição do Pronera por programas tecnocráticos. A nota denuncia o esvaziamento da política pública.	Discurso de denúncia; vocabulário de enfrentamento como “desmonte”, “militarização” e “ameaça”. Articulando com universidades e frentes parlamentares como estratégia de mobilização.	Silêncio quanto a existência de possíveis processos internos no Estado de resistência a criação da nova proposta de programa.
Decreto n.º 7.352/2010	Reconhece formalmente os movimentos sociais como parte do controle social da política. O protagonismo é institucionalizado como princípio da Educação do Campo.	Linguagem normativa e técnica; inclusão do controle social como princípio; previsão de comissão com participação dos movimentos sociais (revogado).	Não explicita os sujeitos concretos da política; ausência de mecanismos de garantia de participação efetiva; revogação posterior do artigo 17 enfraquecendo a institucionalização do protagonismo.
Exposição de Motivos do Decreto n.º 9.759/2019	O protagonismo dos movimentos sociais é invisibilizado. Os colegiados são tratados como espaços de pressão política indevida, e sua extinção é justificada como racionalização administrativa.	Discurso tecnocrático; vocabulário de eficiência (“redução de despesas”, “racionalização”, “controle político”); vocabulário fascista (“extinção em massa”); ausência de qualquer referência à sociedade civil como sujeito político.	Silêncio sobre a função democrática dos colegiados; ausência de reconhecimento dos movimentos sociais; negação da legitimidade da participação popular na formulação de políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro apresentado reforça a compreensão da disputa pela hegemonia nas políticas públicas de Educação do Campo. A análise evidencia que os sentidos atribuídos ao protagonismo dos movimentos sociais variam conforme o tipo de documento analisado, refletindo distintas concepções de Estado e projetos em disputa.

Nos manifestos, os movimentos sociais são reafirmados como intelectuais orgânicos que produzem saberes e disputam espaços de poder. Desse modo, a luta dos movimentos sociais na construção normativa tem o efeito, no caso em análise, de marcar lugar na disputa pela presença dos sujeitos na condução da política pública. Mesmo em “tempos inomináveis”, os movimentos influenciam os atos normativos.

Mesmo silenciados e invisibilizados, os movimentos demonstraram sua força de mobilização, definindo estratégias de sobrevivência. Desse modo, os ataques às bases do Pronera podem ser entendidos como uma ação consciente do Estado, sob um governo de extrema direita, que inviabiliza o protagonismo dos movimentos. Tal protagonismo é visto como um obstáculo à expansão de uma educação do mercado e aos interesses do agronegócio. A resistência dos movimentos, por sua vez, serviu de alicerce para inspirar novos tempos.

4.2 Protagonismo dos movimentos: tempos de reconstrução (2023-2025)

Diante desse cenário de desmonte e desconstrução, havia a certeza de que uma vitória da extrema direita nas eleições de 2022 agravaria ainda mais esse processo. O contexto político ao final daquele ano evidenciava uma sociedade polarizada, resultado das sucessivas crises políticas e dos impactos sociais, econômicos e psicológicos da pandemia da Covid-19.

Essa polarização tornou-se ainda mais aparente pela sobrecarga de informações das redes sociais, que consolidaram a chamada era da pós-verdade. Segundo Siebert e Pereira (2020), esse fenômeno caracteriza-se pela manipulação da verdade de acordo com interesses ideológicos e conveniências individuais, em meio à fluidez e à instabilidade das informações.

Nesse contexto, o processo eleitoral de 2022 foi marcado por uma intensa polarização política e pela disseminação sistemática de notícias falsas, sobretudo aquelas que, sem evidências, questionavam o funcionamento das urnas eletrônicas. O pano de fundo dessa conjuntura foi a estratégia contínua de deslegitimação das instituições democráticas, incluindo o judiciário, a imprensa e os mecanismos de controle social. Tratou-se de uma iniciativa voltada a fragilizar a democracia e a relativizar direitos historicamente conquistados, como a liberdade de expressão, o direito à diversidade e o acesso a políticas públicas.

4.2.1 A Educação do Campo e a reconstrução democrática do Brasil

Em setembro de 2022, o FONEC publicou a **Plataforma da Educação do Campo para o Governo Lula**, com o objetivo de incluir a Educação do Campo na pauta governamental. Segundo FONEC (2022), a plataforma apresentou propostas voltadas à afirmação e ao fortalecimento das políticas públicas de Educação do Campo, de modo a garantir o direito à educação e a consolidar o projeto territorial camponês.

O documento retoma a denúncia sobre os desmontes das políticas públicas ocorridas desde o Golpe de 2016 até a pandemia da Covid-19. Nesse sentido, reivindica a revogação de diversas medidas que atacaram a educação pública, como a emenda constitucional do teto de gastos, o BNCC e a reforma do ensino médio. Nesse contexto, a plataforma reafirma as conquistas reconhecidas nos princípios da Educação do Campo.

As propostas apresentadas pelo FONEC (2022) expressam o compromisso com a construção de uma Educação do Campo fundamentada na territorialidade camponesa. Ao articular a formação inicial e continuada dos educadores com as realidades das escolas do campo, o documento reconhece esses espaços como de identidade e de produção de conhecimento. Essa abordagem busca fortalecer políticas permanentes de formação que valorizem os saberes locais, promovam práticas pedagógicas contextualizadas e incentivem o diálogo entre movimentos sociais e universidades públicas.

No que se refere ao Pronera, a plataforma do FONEC (2022) aponta a necessidade de recuperar sua capacidade política e operacional. Entre as propostas elencadas estão: formação em ciências agrárias com enfoque na agroecologia; formação na área da saúde; retomada, pelo Incra, da construção de escolas em projetos de assentamentos e quilombolas; formação continuada de educadores e agentes comunitários vinculada ao projeto territorial camponês; implantação de projetos de vivência solidária, integrando estudantes nos diferentes territórios; e revogação de quaisquer orientações administrativas que restrinjam a execução orçamentária.

A plataforma evidencia como os movimentos sociais concebiam a reconstrução das políticas públicas de Educação do Campo e de que forma ela deveria ser conduzida. Nesse contexto, o FONEC (2022) listou providências que, segundo o documento, deveriam ser tomadas emergencialmente para o Pronera:

- Recomposição da Comissão Pedagógica Nacional;
- Recomposição do Orçamento do Programa, elevando para a ordem de 70 milhões em 2023 para fazer face às demandas reprimidas;
- Implementação imediata dos Projetos aprovados;
- Instalação de Comissão para a revisão do Manual do PRONERA, a partir das seguintes diretrizes:
 - a. Proposição de nova operacionalidade – revisão dos instrumentos de parceria com as IES;
 - b. Revisão do valor aluno/ano que contemple os custos da alternância e bolsas para estudantes, professores/as e comissões pedagógicas dos cursos;
 - c. Inclusão da previsão de pagamento de despesas de capital para viabilização de bibliotecas, laboratórios, equipamentos eletrônicos, instrumentos e insumos para implementação de campos de pesquisa, entre outros;
 - d. Previsão de novas rubricas, incluindo o financiamento do trabalho das CPP's dos Cursos (professores/as e educadores/as dos movimentos sociais e sindicais) no acompanhamento aos estudantes no Tempo Universidade e Tempo Comunidade;

- e. Eliminação dos entraves jurídicos para o estabelecimento de parcerias com Instituições Cíveis Sem Fins Lucrativos, organizadas pelas entidades vinculadas a movimentos sociais e sindicais.
- f. Cooperação com CNPq com vistas à publicação de Chamada para Projetos de Residência Agrária e Residência Agrária Jovem, que tenham como eixo: Agroecologia, Educação, Saúde, Meio Ambiente e Comunicação.
- g. Elaboração e apresentação de um Projeto Nacional de Educação de Jovens e Adultos do Campo, com ações de Alfabetização e Escolarização nos níveis Fundamental e Médio, visando iniciar a implementação ainda em 2023.

No engajamento para a derrota da extrema direita nas eleições de 2022 e para a vitória de Lula, o FONEC desempenhou um papel estratégico. Por meio do protagonismo dos movimentos sociais, constituiu demandas propositivas que possibilitariam a reconstrução operacional, administrativa e orçamentária do Pronera.

Além de denunciar os retrocessos ocorridos entre 2016 e 2022, a plataforma indicou caminhos concretos para reinserir a pauta da Educação do Campo no patamar que se encontrava antes do Golpe de 2016. Também apontou condições para a sua expansão como instrumento de justiça social e promoção do direito à educação nas áreas de Reforma Agrária.

A vitória de Luís Inácio Lula da Silva, por uma margem inferior a 2% dos votos válidos³⁴, não representou apenas uma mudança de governo, mas simbolizou uma reversão política. Ela expressou o desejo de parte significativa da população por uma retomada de políticas públicas desconstruídas nos anos anteriores. Nesse contexto, o resultado das urnas eletrônicas reafirmou a resiliência das instituições brasileiras diante das tentativas de deslegitimação e abriu caminho para um novo ciclo político voltado à reconstrução e ao fortalecimento da democracia.

No dia 1º de janeiro de 2023, foi celebrada a posse de Lula como o 39º mandatário da República, sendo que a faixa presidencial foi entregue simbolicamente por oito cidadãos que representaram a diversidade do povo brasileiro. Seu antecessor, em ruptura com o protocolo democrático de transição pacífica de poder, não compareceu à cerimônia, pois havia deixado o país dias antes em viagem para os Estados Unidos.

O inconformismo com a derrota nas eleições estimulou atos contrários a sucessão presidencial, culminando nos atos antidemocráticos de 8 de janeiro. Na ocasião, instalações do Congresso Nacional, do Palácio do Planalto e do STF foram violentamente depredadas. A

³⁴ A eleição de 2002 foi marcada por episódios de tensão e violência. Houve relatos de *blitzes* realizadas pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), que foram acusadas como tentativas de intimidação de eleitores do candidato Lula. Além disso, em setembro de 2002, um artefato explosivo foi localizado no aeroporto de Brasília. Somam-se a esses episódios outras manifestações de hostilidade contra militantes e apoiadores do Partido dos Trabalhadores (PT), compondo um cenário de acirramento político e social que antecedeu a vitória de Lula no segundo turno.

Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos referidos atos, por meio de seu relatório final (BRASIL, 2023c), ao analisar o perfil dos manifestantes, evocou o conceito de “banalidade do mal”, formulado por Hannah Arendt ao examinar o julgamento de um oficial nazista. O conceito descreve como atos de extrema crueldade podem ser cometidos por pessoas comuns que não necessariamente são movidos por ódio ou perversidade, mas pela ausência de pensamento crítico e julgamento moral.

A CPMI atribuiu que os atos do dia 8 de janeiro tiveram origem na retórica de violência disseminada durante o período aqui denominado de “tempos inomináveis”, que, segundo BRASIL (2023c, p. 75-76), foi

normalizada no primeiro escalão da República, a virulência verbal se disseminou entre o cordão de apoiadores do ex-presidente, que a utilizou como instrumento para calar as críticas e desqualificar os críticos, em uma escalada de agressividade e intolerância que culminaria com a tentativa de supressão material da própria oportunidade de diálogo, por meio do ataque às instituições democráticas.

Diante do contexto dos ataques da extrema direita, a reconstrução de políticas públicas sociais assume papel relevante de enfrentamento ao autoritarismo, à intolerância e à ignorância. As propostas apresentadas pelo FONEC evidenciam que fortalecer a Educação do Campo não se limita à reconstrução de bases técnicas e administrativas de uma política pública. Trata-se, sobretudo, de uma ação política de resistência. Nesse processo, o protagonismo dos movimentos sociais é essencial, pois, enraizados nos territórios e nas lutas populares, impulsionam uma educação crítica e emancipadora, capaz de enfrentar a “banalidade do mal”.

As propostas do FONEC contribuem na reconstrução do país ao exigir o enfrentamento dos retrocessos dos chamados “tempos inomináveis” e ao criar condições concretas para impedir que episódios como os atos antidemocráticos se repitam³⁵. Assim, o Pronera torna-se um instrumento fundamental para a construção de um projeto popular de sociedade no Brasil.

4.2.2 Do papel à prática: a retomada do Pronera

Considera-se que a reconstrução teve início com a publicação da Portaria n.º 186, de 10 de outubro de 2023 (BRASIL, 2023d), que criou a CPN com as seguintes características:

³⁵ Durante a finalização desta dissertação, o “inominável” foi condenado pela primeira turma do STF, em 11 de setembro de 2025, há 27 anos e 3 meses de prisão em regime fechado pelos crimes de tentativa de golpe de Estado, abolição violenta do Estado Democrático de Direito, organização criminosa armada, dano qualificado pela violência e grave ameaça e deterioração de patrimônio tombado (Martins, 2025).

- a) Inclusão de servidores do Incra das superintendências regionais;
- b) Diversificação de áreas de conhecimento e distribuição regionalizada;
- c) Ampliação dos movimentos sociais, sindicais e organizações populares do campo, com a inclusão do Instituto Centros Familiares de Formação por Alternância do Brasil (ICEFFAS), União das Escolas Família Agrícola do Brasil (UNEFAB) e Conselho Nacional dos Extrativistas (CNS);
- d) Inclusão de representação do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio) para acompanhar as demandas das unidades de conservação de uso sustentável.

Após a recriação, a CPN promoveu, segundo INCRA (2023b) três encontros deliberativos, realizados em outubro de 2023 (Figura 16), maio de 2024 e março de 2025, nos quais foram examinados mais de 90 projetos de cursos. Desse total, 75 projetos receberam aprovação, seja integral ou condicionada a recomendações.

Figura 16 – Reunião de recriação da CPN em 2023



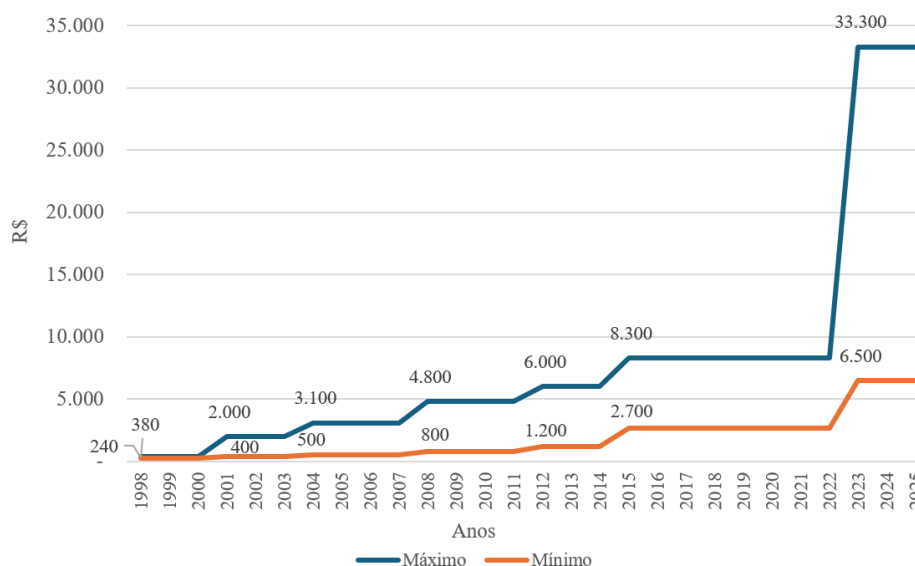
Fonte: Arquivo pessoal do autor (2023).

A retomada das atividades da CPN revelou um papel não apenas de estimular a submissão de novos projetos, mas principalmente definir as diretrizes para o estabelecimento das prioridades do Pronex. Conforme INCRA (2023b), os projetos futuros devem contemplar, prioritariamente, a oferta de cursos voltados à agroecologia, em especial na região amazônica, a implementação de um projeto expressivo de EJA no Nordeste, e a ampliação da diversidade temática nas demais regiões do país.

Com reestabelecimento do controle e participação social do Pronera, o próximo passo na reconstrução foi iniciar um processo de atualização das normativas. A CPN teve papel decisivo nesse processo, pois propões a revisão do valor *per capita* anual destinado aos estudantes dos cursos, cuja defasagem exigia correção monetária significativa. Também orientou a elaboração de um novo manual de operações, como o objetivo de conferir maior objetividade aos procedimentos de celebração dos novos projetos (INCRA, 2023b). Nesse contexto, as atualizações ocorreram com as seguintes normativas:

a) Instrução Normativa n.º 133/2023: Segundo INCRA (2023c), a nota técnica que analisou a normativa identificou a revisão dos valores anuais por estudante nos projetos do Pronera. Essa atualização considerou os referenciais do Valor Aluno-Ano FUNDEB (VAAF), da Portaria Interministerial MEC/ME n.º 2, de 19 de abril de 2023, a aplicação do índice de correção monetária pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) e a atribuição de pesos nos cursos de nível superior, conforme a Matriz de Alocação de Recursos Orçamentário das Instituições Federais de Ensino Superior (Matriz Andifes). Comparando os valores nominais de anos anteriores com a atualização de 2023, conclui-se que houve um aumento significativo: 301,2% para o valor máximo e 140,7% para o valor mínimo, conforme ilustrado na Figura 17.

Figura 17 – Valores nominais de estudante/ano (1998-2025)



Fonte: INCRA (2023c) e atualizações elaboradas pelo próprio autor.

b) Instrução Normativa n.º 134/2023: Segundo INCRA (2023d), a atualização dos valores, explicou que foi utilizada a correção monetária com base no IGP-M. Esse índice resultou em um reajuste de 78,02% para as bolsas de estudantes e educadores.

Os reajustes apresentados não podem ser compreendidos apenas como uma atualização técnica. Representam um reflexo direto da mobilização dos movimentos sociais, que, a partir de 2023, retomaram sua presença na CPN e denunciaram as limitações impostas pelos valores defasados há cerca de oito anos.

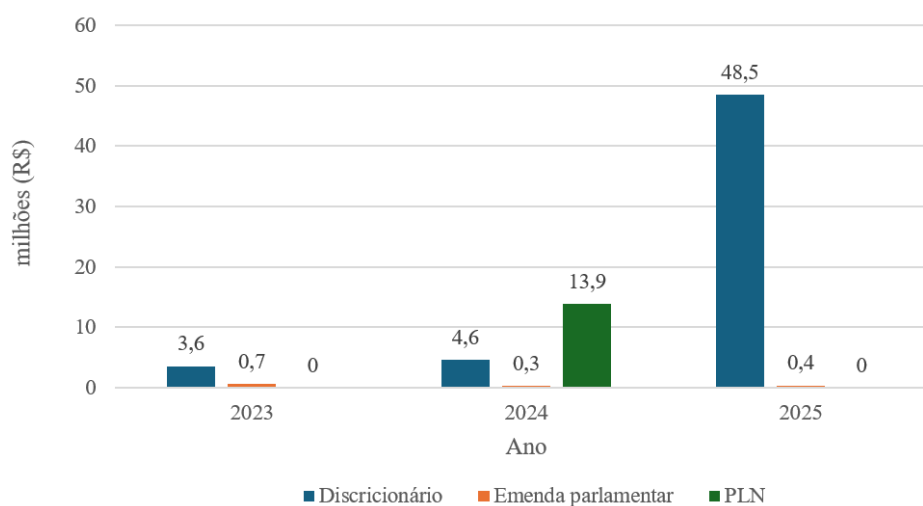
A realidade enfrentada por beneficiários do Pronera (marcada por distâncias geográficas, precariedade da infraestrutura escolar dos territórios e custos específicos de permanência) exigiu uma revisão profunda dos parâmetros financeiros das referidas normas.

Desse modo, as atualizações representam o esforço coletivo do Programa em torno de um elemento que é fundamental em toda política pública: o orçamento. No Pronera, o financiamento não limita o Incra à simples transferência de recursos públicos. A instituição compreende as demandas dos movimentos sociais e normatiza o uso de recursos destinados ao transporte, à alimentação, à hospedagem, aos materiais didáticos, ao apoio pedagógico e a outros custos que garantem condições justas para que os educandos concluam os cursos.

Portanto, a atualização assegura a normatização do direito à Educação do Campo, renovando o compromisso da política pública com a inclusão, a equidade e o fortalecimento da educação como instrumento de transformação social dos sujeitos e de seus territórios.

Contudo, a importância do orçamento depende de sua garantia na LOA. Desse modo, a reconstrução do Pronera refletiu-se nessa lei por meio da pressão dos movimentos sociais, que persistiram em incluir o tema do orçamento em suas pautas de luta. Como resultado, em comparação com o orçamento discricionário e suplementar de 2023, houve um aumento de 4,3 vezes em 2024 e 11,3 em 2025, conforme ilustrado na Figura 18.

Figura 18 – Orçamento nominal detalhado do Pronera (2023-2025)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na LOA de 2023 a ago. 2025 (BRASIL, 2025).

No período em questão, a restrição orçamentária configurou-se como o problema crônico que mais impossibilitou o funcionamento do Pronera. Nesse sentido, entre 2023 e 2025 destacou-se as mobilizações ocorridas para a suplementação orçamentária de 2024 e a cobrança por um orçamento expressivo no projeto de lei orçamentária para 2025.

4.2.3 Pronera em reconstrução: desafios, revisões e compromissos

A **Carta do Encontro Nacional de Educação do Campo, das Águas e das Florestas**, de março de 2024, assumiu um papel estratégico na consolidação das diretrizes político-pedagógicas da Educação do Campo, expressando a diversidade territorial e social dos seus sujeitos. Segundo Encontro (2024), o texto reafirma a necessidade de ampliação da concepção de campo ao incorporar os termos “águas” e “florestas”, reconhecendo a diversidade de territórios que incluem, inclusive, espaços urbanos periféricos e favelizados.

Além disso, Encontro (2024) reafirma a heterogeneidade das instituições de ensino e dos movimentos sociais envolvidos na Educação do Campo. A celebração dos 25 anos do Pronera constituiu um dos marcos do evento, que também destacou a consciência crítica desses sujeitos frente às múltiplas formas de desigualdade, como o racismo e a discriminação, cujas consequências se manifestam em violências estruturais. Nesse contexto, o documento defende que as políticas públicas educacionais devem estar fundamentadas em princípios democráticos, na equidade de direitos e na valorização da diversidade.

O documento final, também reafirma que ao longo dos 25 anos do Pronera, a Educação do Campo tem se constituído como uma estratégia de enfrentamento às desigualdades estruturais (econômicas, políticas, sociais e culturais) que historicamente incidem sobre os sujeitos em sua diversidade. Nesse sentido, o documento destaca a necessidade de que as políticas públicas reconheçam e incorporem as práticas culturais dos sujeitos dos territórios do campo, das águas e das florestas, cujas expressões se manifestam tanto nas instituições de ensino quanto nos movimentos sociais. A valorização da diversidade como prática social é apresentada como eixo estruturante para a efetivação de direitos, promovendo o respeito à diferença e contribuindo para o desenvolvimento humano em sua integridade.

Diante dos aspectos levantados pelo documento final, Encontro (2024) concentra-se em elencar os seguintes desafios da Educação do Campo nas políticas públicas: evitar o fechamento de escolas e implantação de turmas multisseriadas; ofertar educação infantil no campo; formar continuamente educadores, por meio das licenciaturas em Educação do Campo; garantir a

presença da alternância na educação básica e superior; consolidar a agroecologia na educação básica e superior; e expandir a oferta da EJA nos diferentes territórios.

Quanto ao Pronera, o documento, segundo Encontro (2024), reconhece a relação estabelecida entre os sujeitos e as instituições de ensino, trabalhadores do campo e docentes. Reconhece o quanto o tripé do Pronera é indispensável, assim como o protagonismo dos movimentos sociais. Também destaca o quanto a resistência em manter o Pronera de pé e a sua retomada representa a luta contra a privatização da educação pública. O documento reforça os fundamentos do Pronera na formação em alternância, na perspectiva materialista dialética e na emancipação dos sujeitos do campo. Também reafirma que, por meio da ocupação dos espaços das IES, a presença nas escolas do campo e a definição das agendas das IES, o Pronera forma intelectuais orgânicos no projeto popular de campo. O documento destaca também o papel do Pronera em fortalecer a agricultura camponesa e a Reforma Agrária como forma de combater o agronegócio. Desse modo, Encontro (2024) elenca os seguintes desafios para o Pronera:

Organizar/abrir centenas e até milhares de turmas de EJA – alfabetização e anos iniciais e finais do ensino fundamental;
 Implementar pelo menos 100 novas turmas do Pronera em 2024/2025 - cursos de nível médio/técnico e superior – em diferentes áreas do conhecimento;
 Formar centenas/milhares de professoras(es) das/para as escolas do campo em Pedagogia, Licenciaturas em todas as áreas do conhecimento;
 Fazer lutas para ampliar a entrada dos povos do campo nas instituições de ensino superior (IES);
 Mobilizar a juventude, estudantes das áreas de Reforma Agrária, quilombolas, extrativistas... para os cursos;
 Envolver mais educadoras(es) dos movimentos sociais, sindicais e organizações populares camponesas para integrar as Coordenações Político-Pedagógicas (CPPs) dos Cursos;
 Garantir a ampliação e a regularidade de orçamento faz parte dessa luta.
 Sem Reforma Agrária não tem Pronera! (Encontro, 2024, Desafios).

Os desafios apontados evidenciam uma concentração em aspectos diretamente vinculados a definição de prioridades do Pronera. Entre as demandas destacadas, sobressaem-se a ampliação significativa da oferta da EJA, a ampliação de áreas de conhecimentos nos cursos técnicos e superiores, o fortalecimento da formação de educadores, a diversidade de sujeitos atendidos, o aprimoramento das CPPs e a reestruturação orçamentária.

Tais questões extrapolam aspectos estruturais do Pronera enquanto política pública, o que exigiu do documento final uma abordagem mais abrangente. Embora o manifesto reconheça a persistência de desafios relacionados à participação social e ao orçamento, sinaliza também que o processo de reconstrução do Pronera encontra-se em andamento. Nesse contexto,

torna-se viável adotar uma perspectiva mais pragmática, orientada para a obtenção de resultados concretos que respondam às demandas emergentes dos movimentos sociais do campo.

Em dezembro de 2024, o Incra passou por uma reestruturação. A Portaria n.º 925, de 30 de dezembro de 2024, que instituiu o novo regimento interno do Incra, nos artigos 108, 109 e 110 reestabeleceu a organização administrativa do Pronera. Essa nova configuração criou a Coordenação-Geral de Educação, Arte e Cultura do Campo (DDE), a Divisão de Educação do Campo (DDE-1) e a Divisão de Arte e Cultura do Campo (DDE-2) (INCRA, 2024).

A inclusão das dimensões da arte e cultura na estrutura da DDE, por meio da DDE-2, representa uma inovação estratégica para o Pronera, ao ampliar o escopo da atuação educacional e abrir espaço para a formulação de políticas públicas voltadas à arte e cultura do campo.

Segundo Arroyo (2015, p. 59), ao considerar as políticas e diretrizes curriculares, explica que os movimentos sociais possuem uma radicalidade na construção das identidades culturais, que incorporam “(...) as culturas afirmadas pelos movimentos sociais, cultura do trabalho, da terra, das resistências e da libertação de que são sujeitos”.

O autor explica que os movimentos politizam as concepções que destroem as culturas ou que as tratam como submissas, passivas e alinhadas à cultura hegemônica. Nesse sentido, a recriação da DDE, possibilita a articulação entre cultura e educação, fazendo com que o Pronera possibilite as identidades culturais presentes nos sujeitos e territórios beneficiários o espaço para o desenvolvimento de políticas públicas culturais do campo.

A DDE anterior aos “tempos temerários e inomináveis” possuía uma Divisão de Cidadania (DDE-2) que se ocupava quase que integralmente na execução do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), que, a partir de recursos do MDA e em parceria com outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, promovia mutirões para a emissão de documentos como certidões de nascimento, registro geral, comprovante de pessoa física e outros. Naquela versão da DDE, a justificativa de uma organização administrativa tinha por pano de fundo trazer a cidadania por meio do acesso a documentação básica (Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Comprovante de Pessoa Física e outros). Segundo Arroyo (2015, p. 57), os movimentos sociais, diante das políticas curriculares, desconstróem a noção básica de cidadania a partir de mero acesso, oferecendo uma cidadania radical construída e exercida “(...) a partir das lutas por seus direitos cidadãos e do trabalho”.

Arroyo (2015) também explica que há um não reconhecimento das identidades culturais em documentos, políticas e diretrizes curriculares com o uso de ocultação e descaracterização. Quando são consideradas, figuram apenas como contribuições. Portanto,

apoando-se no autor, pode-se compreender que a recriação da DDE representa um avanço importante para o Pronera, pois permite uma associação que possibilita um trabalho mais integrado entre as divisões da coordenação e mais próximo da concepção radical dos movimentos sociais quanto identidade cultural e cidadania.

Com o reestabelecimento da estrutura organizacional administrativa, a reconstrução do Pronera avançou para a consolidação da base normativa, culminando na publicação da sétima versão do Manual do Pronera. Este documento representa um esforço coletivo para incorporar as demandas estruturantes expressas nos manifestos elaborados entre 2022 e 2024, assim como nas orientações da CPN. A equipe responsável por sua elaboração foi constituída segundo o princípio do tripé do Pronera. Esta configuração possibilitou a construção coletiva das diretrizes, o que assegura ampla representatividade ao texto do manual.

Além dos aspectos sistematizados anteriormente no Quadro 15, o manual (INCRA, 2025) incorpora elementos demandados pelos movimentos sociais nestes “tempos de reconstrução”, entre os quais se destacam:

- a) A explicação detalhada das formas de parceria, ajustadas aos diferentes perfis de instituições de ensino envolvidas;
- b) A definição objetiva das etapas que compõem a celebração de novos projetos, divididas entre dimensão política-pedagógica e física-financeira;
- c) O aperfeiçoamento dos níveis de gestão do Pronera, ampliando a atuação da DDE e da CPN até os colegiados regionais e a CPP;
- d) A interpretação do artigo 13 do Decreto n.º 7.352/2010, apresentando a diversidade do público beneficiário do Pronera;
- e) A delimitação do manual à fase de elaboração e apresentação dos projetos, deixando os procedimentos de celebração e execução a materiais orientativos complementares;
- f) O reforço da centralidade do tripé e do protagonismo dos movimentos sociais, com destaque para a atuação da CPP e da figura do articulador político-pedagógico.

Nesse cenário de reconstrução, o Pronera apresenta sua relevância como política pública de Educação do Campo que se consolida como expressão do protagonismo dos movimentos sociais. Ao resgatar sua vocação original e atualizar seus atos normativos, o Pronera se reposiciona como instrumento da luta pela Reforma Agrária. Desse modo, reconstrói-se também um outro projeto político-pedagógico para o país.

Como representação coletiva e prática da celebração dessa reconstrução entre junho e julho de 2025 em Brasília foi realizado o I Encontro Nacional do Pronera, que reuniu

representantes do tripé do Programa, por meio dos cursos em execução e aprovados, sendo um marco que concluiu o período de reconstrução (Figura 19). A partir da **Declaração Final do I Encontro Nacional do Pronera** (Pronera, 2025), é possível compreender que foi reafirmada as identidades do campo e as marcas históricas das lutas de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. O documento expressa que o encontro consolidou o Pronera como um espaço legítimo de protagonismo dos movimentos sociais do campo.

Figura 19 – I Encontro Nacional do Pronera em 2025



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2025).

Pronera (2025) destaca o Programa como um verdadeiro laboratório que articula o tripé campo, educação e políticas públicas, baseado em um vínculo orgânico e permanente com os movimentos sociais. O documento ainda reafirma com princípios práticos a Educação do Campo contextualizada à realidade agrária, a alternância pedagógica, a valorização dos saberes locais e a formação de intelectuais orgânicos. Também foram reafirmadas práticas pedagógicas, como a ciranda infantil e a gestão coletivas dos projetos, que garantem a inclusão, a superação das desigualdades e a construção de uma sociedade socialista.

Ao final, Pronera (2025) reforça o compromisso de enfrentar os desafios que ainda marcam o Pronera, em especial a questão orçamentária e as ameaças políticas, sem perder de vista a alfabetização e a ampliação dos níveis educacionais. A declaração explica que a

proposição de uma educação geral, integral e omnilateral³⁶, aliada à alfabetização e à ofensiva contra todo tipo de discriminação, demonstra que o Programa só se fortalece a partir do protagonismo dos movimentos.

Assim o I Encontro Nacional do Pronera não só celebra a reconquista de uma trajetória de resistência desta política pública, mas também lançou as bases para sua continuidade, que são indissociáveis do protagonismo dos movimentos sociais.

O conjunto dos manifestos e atos normativos dos “tempos de reconstrução” também nos oferecem a diversidade de perspectivas que podem ser analisados por meio da matriz de triangulação, a partir dos seguintes documentos, conforme o Quadro 35.

Quadro 35 – Identificação das perspectivas dos movimentos sociais e dos atos normativos (2022-2025)

Perspectivas	Fonte
Movimentos Sociais do Campo	Plataforma do FONEC para a Educação do Campo – 2022 Documento Final do Encontro Nacional em Salvador – 2024 Declaração do I Encontro Nacional do Pronera – 2025
Atos normativos	Portaria n.º 186/2023 Manual de Operações do Pronera – 2025

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com os documentos acima, é possível compreender como diferentes perspectivas podem construir sentidos sobre o protagonismo dos movimentos sociais. Em “tempos de reconstrução”, observou-se uma consonância dos manifestos com os atos normativos e desses com o objetivo original da Educação do Campo e do Pronera. Para tanto, observamos a seguir a triangulação entre os documentos, conforme o Quadro 36.

Quadro 36 – Triangulação de perspectivas dos atos normativos e dos manifestos (2022-2025)

Aspectos analisados	Plataforma FONEC – 2022	Documento Final do Encontro Nacional – 2024	Declaração do I Encontro Nacional do Pronera – 2025	Portaria n.º 186/2023	Manual de Operações do Pronera – 2025
Sentido atribuído à Educação do Campo	Projeto político emancipador, vinculado à Reforma Agrária, agroecologia e justiça social.	Educação como direito coletivo, dos territórios do campo, das águas e das florestas.	Educação como prática social, relacionada à luta anticapitalista e à construção do poder popular.	Reconhecida como política pública vinculada ao MDA e executada pelo Incra.	Política pública com diretrizes operacionais e pedagógicas específicas.

³⁶ O conceito de formação omnilateral em Gramsci refere-se à formação integral do ser humano, que em suas dimensões intelectual, técnica, étnica, estética e políticas se articulam, superando a especialização fragmentada imposta pelo capital (Silva; Santos, 2022).

Protagonismo dos movimentos sociais	Central: movimentos como sujeitos da formulação e implementação da política.	Reafirmando como herança histórica e força ativa na construção da Educação do Campo.	Legitimado como tripé da gestão democrática do Pronera.	Reconhecido formalmente com presença na CPN.	Reconhecido como parceiro indispensável na execução dos projetos.
Léxico	“Reforma Agrária popular”, “territórios”, “controle social”, “educação emancipadora”.	“Resistência”, “memória”, educação como direito”, “desmonte das escolas do campo”.	“Classe trabalhadora”, “educação libertadora”, “práxis agroecológica”, “ciranda infantil como direito”.	“Representantes”, “comissão”, “indicadores pedagógicos”, “articulação institucional”.	“Execução”, “fluxos operacionais”, “projetos pedagógicos”, “monitoramento”.
Tensões	Alta: crítica ao desmonte da política educacional e a lógica neoliberal.	Alta: denúncia do fechamento de escolas e da precarização das comunidades.	Alta: referência explícita à resistência contra governos autoritários e à destruição das conquistas populares.	Moderada: reconstrução institucional após período de desmonte.	Baixa: foco técnico e operacional, sem referência a tensões políticas.
Disputas	Educação como instrumento de transformação social e disputa de projetos de sociedade.	Narrativa de resistência e afirmação dos sujeitos do campo como protagonista da política.	Narrativa de reconstrução democrática e reafirmação da luta popular como base da política pública.	Narrativa institucional de retomada da participação e articulação interinstitucional.	Narrativa técnica voltada à gestão e execução dos projetos.
Instrumento de mobilização	Propostas de políticas públicas, articulação com governo e instituições e ensino, defesa da institucionalidade.	Campanhas contra o fechamento de escolas, mobilização jurídica e comunitária, formação de educadores.	Participação na CPN, elaboração de projetos, defesa da gestão democrática e da alternância pedagógica.	Recriação da CPN com ampla representação de movimentos, instituições de ensino e servidores do Inera.	Procedimentos para elaboração, execução e avaliação dos projetos do Pronera.
Reconhecimento institucional	Reivindicado como direito ameaçado, com proposta para sua consolidação.	Denúncia da ausência de políticas efetivas e reivindicações de institucionalização plena.	Reafirmação do Pronera como política pública legítima e necessária.	Reconhecimento formal e reestruturação da CPN como instância deliberativa.	Reconhecimento técnico e normativo, com detalhamento de fluxos e responsabilidade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise da triangulação revela um processo de recomposição institucional do Pronera, posterior a um período marcado por desmonte da política pública. No entanto, o cenário dessa recomposição permanece atravessado por uma disputa hegemônica no campo educacional. A partir da perspectiva gramsciana, os documentos elaborados pelos movimentos sociais

expressam não apenas reivindicações, mas a emergência de uma voz coletiva oriunda de uma classe social que disputa um projeto de nação distinto à ordem hegemônica.

O protagonismo desses movimentos na Educação do Campo está intrinsecamente vinculado à sua atuação como intelectuais orgânicos, sujeitos que articulam práticas, conhecimentos e narrativas. A concepção de “escola em movimento”, formulada por Caldart (2000) a partir da experiência do MST, pode ser ampliada para compreender a própria política pública como um campo em movimento, tensionado pelas ações dos sujeitos coletivos. Essa intelectualidade orgânica exerce pressão sobre o Estado, provocando-o a recorrer às demandas sociais historicamente construídas. Cada avanço institucional, conquistado mediante intensos embates, intencionalmente representa não apenas uma resposta do Estado, mas uma reconfiguração da hegemonia em disputa.

Nesse contexto, torna-se pertinente apresentar a matriz de convergências e divergências entre os documentos analisados, a fim de evidenciar como os sentidos atribuídos aos protagonismos dos movimentos sociais se articulam entre os diferentes discursos. A seguir, segue a referida matriz, conforme o Quadro 37:

Quadro 37 – Perspectivas: Convergências e divergência entre atos normativos e manifestos (2022-2025)

Aspectos analisados	Convergências	Divergências
Sentido atribuído à Educação do Campo	Ambos reconhecem a Educação do Campo como política pública legítima e vinculada ao Pronera.	Os manifestos a tratam como projeto político emancipador; os atos normativos a enquadram como modalidade técnica e administrativa.
Protagonismo dos movimentos Sociais do Campo	Reconhecimento da presença dos movimentos sociais na formulação e execução da política, especialmente na CPN.	Nos manifestos, os movimentos são sujeitos históricos e fundantes da política; nos atos normativos, são tratados como parceiros com centralidade decisória definida.
Léxico	Termos como “Educação do Campo”, “Pronera”, “CPN” parecem em ambos os grupos de documentos.	Os manifestos usam vocabulário político e militante (“educação libertadora”, “Reforma Agrária popular”, “territórios educativos”); os atos normativos adotam linguagem técnica (“fluxos operacionais”, “execução”, “monitoramento”).
Tensões	Reconhecimento da necessidade de reconstrução institucional após período de desmonte.	Os manifestos denunciam o desmonte e a despolitização; os atos normativos evitam referências críticas, adotando tom técnico. Contudo, o Manual fez referência ao período de desmonte como “momentos difíceis”.
Disputas	Ambos reconhecem que a política precisa ser retomada e fortalecida.	Os manifestos constroem narrativa de resistência e luta popular; os atos normativos evitam referências críticas, adotando tom conciliador e técnico.
Instrumentos de mobilização	Participação dos movimentos em comissão, elaboração de projetos, articulação com instituições e ensino e comunidades.	Os manifestos constroem narrativa de resistência e formação crítica; os atos normativos priorizam procedimentos administrativos.

Reconhecimento institucional	Reconhecimento formal do Pronera como política pública e da Educação do Campo como projeto político.	Os manifestos reivindicam reconhecimento pleno e democrático, com protagonismo dos sujeitos; os atos normativos reconhecem institucionalmente, mas com delimitação técnica e sem aprofundamento da dimensão política do reconhecimento.
-------------------------------------	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

A matriz acima destaca a recriação da CPN e a publicação do novo manual do Pronera como avanços institucionais dos “tempos de reconstrução”. Contudo, observa-se que persiste uma diferença nos sentidos atribuídos à Educação do Campo. Os manifestos constroem uma narrativa de resistência, protagonismo e transformação, enquanto os atos normativos, reconhecem o protagonismo dos movimentos sociais dentro de uma lógica técnica.

Apesar de aparentar uma divergência, a situação pode expressar muito mais uma forma de trato distinto entre os manifestos e os atos normativos que servem muito mais, dentro da dinâmica de cada ente, para reivindicar/institucionalizar o protagonismo dos movimentos sociais no Pronera.

Essa relação entre os documentos revela a lógica do Estado integral, conforme o pensamento gramsciano, que leva a compreender os movimentos sociais (sociedade civil) como intelectuais orgânicos, enquanto a sociedade política responde com as institucionalizações que, no caso dos “tempos de reconstrução”, mesmo expressando o Pronera como um campo de disputa por hegemonia, também pode ser um campo de construção de consensos.

Contudo, vale resgatar a fundamentação teórico realizada anteriormente a partir de Voza (2017), com base no Caderno do Cárcere n.º 4, que alerta sobre os equívocos na interpretação do papel do intelectual orgânico como mero produtor de consenso. O autor destaca que o papel do intelectual é de renovação e adaptação da sua atuação em manter a coesão social e a hegemonia cultural.

No caso em estudo, os movimentos sociais quando reivindicam e tensionam novos sentidos ao Pronera como política pública, renovam o projeto de país pensado a partir da Educação do Campo. Do mesmo modo, pode-se considerar também que os movimentos sociais atuam como ponte entre a sociedade civil e a sociedade política, mas sem se condicionar como parte da lógica estatal.

Ou seja, mesmo com a convergência formal entre os documentos, não se elimina a divergência esperada entre movimentos sociais e Estado. É a partir dessa tensão que a política pública entra em movimento, pois assim demonstra como a luta social é constante, viva e produz alternativas à hegemonia da classe dominante.

Por fim, cabe analisar a matriz quanto a perspectiva concentrada no protagonismo dos movimentos sociais, conforme observa-se no Quadro 38 a seguir.

Quadro 38 – Perspectiva: protagonismo dos movimentos sociais do campo (2022-2025)

Perspectivas	Construção de sentido sobre o protagonismo dos movimentos sociais	Estratégias discursivas	Silêncios/Ausências
Manifestos	Protagonismo como fundamento político, epistemológico e histórico da Educação do Campo. Os movimentos são sujeitos ativos da formulação, execução e avaliação da política.	Linguagem afirmativa e militante: uso de termos como “educadores populares”, “intelectuais orgânicos”, “territórios educativos”, “ciranda infantil como direito”. Reivindicação de gestão democrática, controle social e autonomia dos sujeitos do campo.	Limitação ao papel do Inca como gestor institucional do Pronera, apesar do reconhecimento da sua participação na CPN.
Atos normativos	Protagonismo como participação institucional em espaços formais e técnicos. Os movimentos são reconhecidos como parceiros na execução da política.	Linguagem técnica: uso de termos como “representantes dos movimentos sociais”, “entidades proponentes”, “parceiros institucionais”. Ênfase em fluxos operacionais, indicadores e procedimentos administrativos.	Redução do protagonismo à dimensão funcional, sem aprofundamento político.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise acima apresenta construções distintas sobre o protagonismo dos movimentos sociais na formulação e condução do Pronera. A partir da matriz analítica é possível identificar uma assimetria entre os dois grupos de documento.

Nos manifestos, os movimentos sociais são compreendidos como sujeitos históricos e fundadores da política. O protagonismo é central, sendo os movimentos reconhecidos como construtores dessa centralidade.

Por outro lado, os atos normativos reconhecem o protagonismo dos movimentos sociais de forma mais restrita, condicionando-os, sobretudo, à participação institucional na CPN. Nessa perspectiva, os movimentos sociais são considerados parceiros operacionais, ainda que de primeira ordem e imprescindíveis na sustentação do tripé do Pronera.

Contudo, nos “tempos de reconstrução”, os atos normativos estão longe de representar neutralidade ou, muito menos, despolitização. Ao contrário, expressam, na institucionalidade e por meio de uma linguagem técnica, o acúmulo das lutas dos movimentos sociais que pautam a Educação do Campo.

Esse reconhecimento só se torna possível porque há protagonismo dos movimentos sociais em se posicionar e lutar pela construção da política pública, tensionando o Estado e oferecendo sentido às normatizações que dela decorrem.

Portanto, o protagonismo dos movimentos sociais, como parte da construção de um projeto de nação, passa inevitavelmente pelo seu papel de intelectuais orgânicos. O que Caldart (2000) compreendeu como uma “escola em movimento”, aquela movimentada pelo sujeito educativo do MST, pode, atualmente, ser estendido à compreensão de uma política pública em movimento. Isso ocorre porque os movimentos sociais, com seus conhecimentos e práticas, também oferecem movimento às políticas públicas.

É essa intelectualidade orgânica que pressiona o Estado a reconhecer a luta social e suas demandas. A cada reconhecimento, fruto de muito tensionamento, movimenta-se as políticas públicas e, conseqüentemente, o próprio Estado, na direção da construção de uma nova hegemonia.

Desse modo, podemos considerar que o protagonismo gera movimento e que este, por sua vez, conduz à construção da política pública com toda a sua normatização. Contudo, trata-se de uma normatização não apenas influenciada pelos movimentos sociais, mas resultante da produção de conhecimento e de sentido por esses sujeitos coletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar no trecho final desse percurso, a caminhada não se encerra, coloca-se diante de uma nova estrada, com um horizonte amplo e pulsante. O caminho construído com memórias vivas, teorias inspiradoras e práticas coletivas continua em constante movimento, que expressa a esperança com a luta dos movimentos sociais do campo e de todos os seus sujeitos.

O desafio de compreender a expressão do protagonismo dos movimentos sociais em uma política pública como o Pronera foi, na verdade, um compromisso firmado desde o início. O de ser consciente do papel do serviço público com a luta por direitos do e no campo, e por um dos direitos mais fundamentais, a educação.

Esta dissertação materializou o compromisso com a compreensão de como os passos e vozes dos movimentos sociais do campo estão inscritos nos normativos do Pronera. É verdade que o caminho não foi fácil, pois exigiu levantar pontes entre o vivido e o escrito, entre os sujeitos e as normas.

Desse modo, retoma-se o traçado com a definição do objetivo geral desta dissertação, que analisou a construção normativa do Pronera para compreender em que medida a normatização expressa o protagonismo dos movimentos sociais do campo e, assim, expressam a própria construção do Programa como política pública. Pode-se considerar os normativos como tijolos que foram postos durante a construção do caminho. Ou seja, o caminho nunca esteve disponível, ele foi desbravado frente a inúmeras adversidades e cada ato normativo pode ser considerado como parte dos registros dessa luta. A oportunidade de vislumbrar a luta pela Educação do Campo pela lente dos normativos, mostrou-se uma forma de compreender o mundo real, aquele composto por materialidade, contradição, totalidade, mediação e hegemonia. Uma realidade em disputa que fazem dos normativos um espaço também em disputa.

Nesse percurso, tem-se os objetivos específicos como marcos, que possuem etapas concretas que mantiveram a pesquisa no caminho. Como primeiro marco, foi a organização lógica dos normativos, reunindo-os, tipificando-os, periodizando-os, categorizando-os e contextualizando-os. O segundo marco consistiu em compreender os bastidores da construção normativa, investigando a dinâmica entre a coerção e o consenso na articulação pela hegemonia. O último marco foi o de analisar o protagonismo dos movimentos sociais nesse processo de construção normativa do Pronera, considerando os discursos e práticas dos movimentos nas normas, assim como as suas estratégias de mobilização moldaram o caminho das normativas.

Alcançar os referidos objetivos se deu por meio da análise dos documentos que compõem os 27 anos do Pronera, ou seja, manifestos dos movimentos sociais e coletivos da Educação do Campo, assim como atos normativos. Toda essa análise teve por base uma fundamentação no Materialismo Histórico-Dialético e sua interpretação com a Filosofia da Práxis e conceitos do pensamento gramsciano. A partir dessa perspectiva teórica, considerou-se os conceitos de Movimentos Sociais, Educação do Campo, Política Pública e Estado como bases analíticas. Desse modo, os objetivos da pesquisa foram atendidos a partir da sistematização histórica e documental, da análise da dinâmica entre sociedade política e sociedade civil, assim como da investigação sobre a dimensão política do protagonismo dos movimentos sociais nos atos normativos.

Quanto as principais contribuições ao quadro conceitual utilizado, que dialogam diretamente como o referencial teórico clássico de Gramsci, destacam-se:

a) Aprofundar a interpretação do pensamento gramsciano diante da relação entre a construção normativa de uma política pública e o protagonismo dos movimentos sociais. A compreensão do conceito de hegemonia é central para que uma política pública social seja uma forma de estratégia contemporânea para a construção de uma nova hegemonia. Nessa estratégia, uma abordagem que insere o conceito de movimentos sociais como representação do que se aplica ao conceito de sociedade civil, contribui para a compreensão do papel decisivo dos movimentos na luta por uma nova hegemonia;

b) Desenvolver a compreensão do conceito de movimento social, a partir do pensamento gramsciano, permite relacionar o conceito de intelectual orgânico e de aparelho privado de hegemonia à luta dos movimentos sociais. O que permite compreender a formação de um outro bloco histórico, que expressa a correlação existente entre os manifestos e os atos normativos no Pronera na redefinição de valores e práticas em uma política pública;

c) Incrementar a aplicação do conceito de intelectuais orgânicos ao compreender o conceito de movimentos sociais na sua vinculação orgânica com as lutas sociais do campo brasileiro. Desse modo, é possível entender a condição de tensionamento, resistência e construção diante da dinâmica dos eventos próprios da coerção e do consenso;

d) Compreender a relação entre coerção e consenso como essencial para a análise de políticas públicas sociais. A construção do Pronera como política pública, a partir do prisma dos atos normativos, demonstra que o Programa não apenas reage ao ciclo coerção-consenso, mas compõe o próprio tecido histórico de construção da política pública;

e) Reconhecer a referência de Gramsci ao pensamento de Rosa Luxemburgo na construção de pontes entre a abordagem revolucionária da proposta de “armas mais refinadas e decisivas” e o desenvolvimento normativo do Pronera como política pública. Desse modo, fica mais evidente que o protagonismo dos movimentos sociais tornou os atos normativos em instrumentos políticos refinados e decisivos que tem efeitos mais duradores (principalmente, ao considerar-se o conceito de guerra de posição) para a construção de um outro projeto de sociedade;

f) Proporcionar a compreensão de que a abordagem sobre o protagonismo dos movimentos sociais na construção normativa do Pronera não seria somente a preparação para uma rutura na superestrutura, mas o palco da disputa e luta pela consolidação de uma nova hegemonia. O pensamento de Gramsci contribui para compreender que cada normativo foi e é um campo de batalha política e cultural, o que confirma que o Pronera não é um palco neutro, mas um espaço estratégico para os movimentos sociais. É no campo do tensionamento, da disputa e do consenso que o Pronera constrói um outro projeto de sociedade.

A pesquisa proporcionou a articulação metodológica da triangulação de perspectivas com as categorias articuladas do Materialismo Histórico-Dialético em Marx e aplicadas à educação em Cury (2000). Desse modo, como cada categoria permite compreender uma dimensão analítica, fazendo com que a triangulação de perspectivas possibilitasse a seleção, a análise e a interpretação dos manifestos e dos atos normativos do Pronera.

Pode-se elencar as principais contribuições metodológicas como sendo:

a) Tipificar os atos normativos de uma política pública social. Ao compreender a construção normativa do Pronera observou-se a existência de quatro tipos (institucionalização, operacionalização, financiamento e organização da sociedade civil) que se desenvolveram nos 27 anos do Pronera;

b) Categorizar os atos normativos de uma política pública social. Diante da dinâmica de construção normativa, definiu-se a existência de quatro bases estruturantes do Pronera (controle e participação social, organização administrativa, orçamento e normativos) que garantiram a condição de política pública e sua operacionalidade para uma nova hegemonia;

c) Periodizar uma política pública social, a partir da sua construção normativa considerando ciclos de coerção-consenso. A partir de cada coerção ocorrida e a resposta por meio de um consenso, estabeleceu-se diferentes períodos para o Pronera;

d) Refinar a coleta e análise dos dados com o objetivo de captar simultaneamente as divergências (contradições), as interdependências (totalidade), os mecanismos de manutenção

da condição dominante (reprodução), as interlocuções entre movimentos e Estado (mediação) e as disputas e construções de consensos (hegemonia). O estudo, contudo, não oferece uma distribuição linear dessas categorias na triangulação de perspectivas, mas uma distribuição em quatro blocos analíticos (perspectivas de diferentes temas; quadros comparativos; identificação de convergências e divergências; síntese interpretativa e conclusiva sobre o protagonismo dos movimentos sociais);

e) Introduzir os quadros analíticos que, a partir de uma análise dialética, possibilita que documentos, originados de diferentes sujeitos e perspectivas, tenham seus aspectos empíricos relacionados a categorias conceituais ao serem triangulados;

f) Adaptar a metodologia da triangulação de perspectivas aos fundamentos teóricos e dados disponíveis, proporcionando um aporte metodológico, viável para pesquisas que levem em consideração o protagonismo dos movimentos sociais na construção de políticas públicas.

Os principais resultados obtidos podem ser divididos em três grupos: da perspectiva dos manifestos; do protagonismo dos movimentos sociais; e da expressão do protagonismo nos atos normativos. O conjunto desses grupos pode ser considerado a partir dos últimos três tempos estudados (“temerários, inomináveis e de reconstrução”). Desse modo, observou-se ser possível chegar a(às) resposta(s) ao problema lançado na pesquisa.

Quanto aos resultados nos “tempos temerários”, conclui-se que, diante da incerteza política, os manifestos pautaram a sua resistência na reafirmação das conquistas e na memória de todo o processo de construção do Pronera como política pública. Isso tem relação com o pensamento de gramsciano, por expressar a estratégia da “guerra de posição”, em que, na incerteza (crise), os grupos subalternos promovem um processo de disputa ao consolidar a sua posição de resistência ou, conforme a metáfora de Gramsci, sua trincheira.

Desse modo, pode-se concluir que o protagonismo dos movimentos sociais se destacou pela resistência ao golpe, pela denúncia aos primeiros desmontes e pela firmeza na valorização das conquistas. Portanto, o protagonismo se expressou nos atos normativos com o Estado cumprindo a sua obrigação legal com a política pública. Diante da relação gramsciana entre sociedade civil e sociedade política, a expressão do protagonismo manteve sua posição na disputa hegemônica, o que faz referência a noção de Estado Integral. Quando os movimentos sociais fazem com que o ato normativo garanta o cumprimento da legalidade, o protagonismo dos movimentos demonstra que faz parte desse Estado Integral e não está a sua margem.

Quanto aos resultados nos “tempos inomináveis”, a perspectiva dos manifestos revelou a prática de um fortalecimento ainda maior da resistência e demarcação de posição, mas com

uma articulação política contra a coerção sofrida. A relação do resultado com a base teórica se dá no conceito gramsciano de sociedade civil, ao evidenciar o enfrentamento à hegemonia dominante. Como “voz” dos movimentos sociais, os manifestos expressam a postura da sociedade civil em fazer mais do que apenas denunciar a coerção, mas oferecer um novo sentido ao senso comum para que as conquistas se estabeleçam como consenso. Nessa definição de sentido, pode-se conectar o resultado a acepção de Molina (2012) sobre o conceito de movimentos sociais, quando compreende, diante da construção de um projeto coletivo de mudança social, o papel de conscientização da classe trabalhadora sobre, por exemplo, o direito à Educação do Campo.

O protagonismo dos movimentos durante os “tempos inomináveis” teve como principal característica a postura de afirmação da sua centralidade como sujeito político coletivo frente ao desmonte e desconstrução do Pronera. Assim, a extrema direita, diante da ruptura com o consenso estabelecido e a invisibilidade do protagonismo dos movimentos, fez com que os atos normativos expressassem uma posição contrária ao seu protagonismo na disputa hegemônica. A declarada execução de desmonte e desconstrução das bases do Pronera, relacionou-se a consciência da extrema direita em atacar o Programa justo na sua condição como política pública. A razão disso se relaciona à consciência, a partir da perspectiva abordada por Molina (2012), sobre as políticas públicas como instrumento de transformação da ordem dominante por meio de uma nova visão de mundo. Portanto, a coerção ocorreu contra a cultura instituída pelo Pronera como política pública (cultura democrática nos âmbitos administrativo, participativo e orçamentário). Desse modo, a resistência dos atos normativos conquistados pelo Pronera expressou o protagonismo dos movimentos justamente pela sua não revogação, com exceção da previsão da CPN no Decreto n.º 7.352/2010.

Por sua vez, os resultados nos “tempos de reconstrução” apresentam a perspectiva dos manifestos por meio da sua ação política e de reafirmações sobre o protagonismo. Na ação, há um elenco de providências para a reconstrução, que culminam em prioridades frente aos desafios da retomada da vida e do campo democrático. Já nas reafirmações, os manifestos são categóricos na defesa da diversidade de sujeitos e do tripé do Pronera. Também são reafirmados o próprio protagonismo dos movimentos sociais, seja como condição legítima e indissociável do Pronera ou como vínculo orgânico com as práticas da política pública. É imediata a relação da perspectiva dos manifestos com o conceito de “intelectual orgânico” de Gramsci, pois, diante da necessidade de reconstrução, desenvolve-se uma postura ativa e estratégica dos movimentos sociais em busca de resultados concretos. Desse modo, pode-se associar a postura dos

movimentos a mesma prevista por Gramsci para o da intelectualidade orgânica, pois envolve a articulação de uma ação prática com a reafirmação do protagonismo social como princípio do Pronera.

Esse protagonismo, no contexto de reconstrução, mostrou-se expresso no próprio papel do intelectual orgânico coletivo, similar a associação feita por Molina e Santos (2022) ao FONEC. No caso em estudo, o protagonismo dos movimentos é, portanto, a condição que provoca as mudanças nas normativas, estabelecendo uma nova configuração à disputa por hegemonia. É desse modo, que o protagonismo em “tempos de reconstrução” ressaltou nos atos normativos a sua expressão de impulsionar um educar crítico importante para se enfrentar, por exemplo, a “banalidade do mal”. É a partir desse reflexo nos atos normativos, que o protagonismo oferece todo o diálogo e mobilização dos movimentos sociais como parte essencial das características dos atos normativos. Mesmo que a linguagem de um seja político-militante e do outro técnica-institucional, os objetivos de construção do Pronera como política pública são concordantes. Essa conclusão tem relação ao próprio conceito de Educação do Campo consolidado em Caldart (2012), pois o protagonismo dos movimentos sociais oferece as conquistas, sejam em suas práticas ou em políticas públicas, que surgem dos debates das lutas pela própria Educação do Campo.

Portanto, pode-se concluir que cada tempo apresentou três formas de como os atos normativos do Pronera expressaram o protagonismo dos movimentos sociais:

a) Em contexto de incertezas políticas, expressam a resposta a pressão dos movimentos sociais ao cumprimento do dever legal com a política pública. Não se trata de o Estado apenas fazer o que lhe cabe, mas adotar uma postura que despolitiza a ação dos movimentos, mesmo sendo conhecida a força do protagonismo desses sujeitos. Assim, o ato normativo adota uma postura meramente técnica, em que o Pronera é tratado apenas como meta institucional, sem levar em conta a dimensão política do Programa;

b) Em contexto de desmonte e desconstrução da política pública, as normativas anteriores aos ataques contra o Programa expressam a força do protagonismo, pois diante da consolidação de atos normativos como resultado da atuação histórica e estratégica dos movimentos sociais, se impõem dificuldades as tentativas de sua destruição e desmonte, diante da sólida institucionalidade e regulamentação da política pública. Por sua vez, as normativas que surgiram após os ataques, sustentaram um sentido de negação e invisibilidades aos movimentos, objetivando minar as bases da política pública;

c) Em contextos de reconstrução, os atos normativos expressam o acúmulo do diálogo e mobilizações dos movimentos sociais. Conclui-se que os movimentos são reconhecidos com a incorporação de suas pautas aos normativos, metodologias e visões de mundo. Portanto, mesmo que os atos normativos reconheçam o protagonismo de uma forma técnica, em razão da própria natureza dos normativos, existe a previsão da participação ativa dos movimentos sociais. Isso ocorre tanto na construção dos projetos, como na condição de sujeitos coletivos de direitos, que com sua atuação política e organizativa educam o Estado com uma política pública em movimento.

Os resultados alcançados demonstram a diversidade de formas nas quais os atos normativos expressam o protagonismo dos movimentos sociais do campo. Isso foi possível pela escolha de tema fundado na análise dos atos normativos, com foco na presença do protagonismo dos movimentos sociais do campo.

Para a seleção dos referidos atos normativos e manifestos, a opção foi considerar o tempo de existência do Pronera como recorte temporal da pesquisa. Mesmo representando uma demanda elevada de documentos a serem analisados, tal escolha permitiu a elaboração integral da tipificação, categorização e periodização da construção normativa do Pronera. Isso permitiu à pesquisa a compreensão geral do escopo do tema, bem como também permitiu oferecer uma base completa de dados para futuras pesquisas.

Assim, diante da diversidade das informações analisadas (perspectivas, períodos e contextos), a pesquisa fez uso da triangulação de perspectivas como metodologia. Isso, como visto anteriormente, permitiu o cruzamento dos dois conjuntos de documentos, não focando apenas em aspectos formais das normas, mas, principalmente, nos sentidos políticos do protagonismo dos movimentos sociais junto à política pública. Contudo, é sabido que outras metodologias (como análise de discurso, análise documental com enfoque histórico e análise de conteúdo) poderiam ter contribuído para desvelar mais outros resultados.

Esta pesquisa pode oferecer importantes contribuições para estudos sobre políticas públicas, em especial, na Educação do Campo, pois possibilita abordar a normatização como parte da disputa política dentro de um Estado Integral, assim como considerar o papel dos movimentos sociais na construção normativa, evitando análises meramente estatais. Considerando as possibilidades de surgimento de mais políticas públicas protagonizadas por movimentos sociais, a pesquisa implica em oferecer um histórico completo e atual do Pronera, indicando caminhos para a construção normativa e estabelecimento de bases de uma política pública.

Mesmo que os resultados obtidos contribuam de forma inovadora para pesquisas sobre políticas públicas, é importante reconhecer que ainda podem existir lacunas a serem fruto de aprofundamento em outras pesquisas. Podem ser realizados estudos com foco em um único tipo de documentos, como manual de operações ou projetos políticos-pedagógicos de cursos. Da mesma forma, podem ser aprofundados os desdobramentos da construção normativa e seus reflexos em outras políticas públicas de Educação do Campo, ou seja, como o Pronera contribuiu para disseminar a sua forma de fazer política pública indissociável dos movimentos sociais.

Esta pesquisa alcança um ponto que se assemelha à contemplação das margens de um grande rio, vasto e profundo, onde o horizonte se apresenta como desafio. Para alguns, essa paisagem representa um limite; para outros, um convite a mais uma jornada. O rio, em sua sabedoria, constrói caminhos ao contornar obstáculos, deixando suas marcas sinuosas na paisagem que revelam a sua resistência. A construção normativa, assim como um rio, tem seus meandros que contornam coerções recorrentes, assim como molda seu percurso junto com os movimentos sociais do campo. Enfrentar essa travessia da luta pela Educação do Campo é ter a consciência dos inúmeros desafios à frente, mas também é ter a certeza de que o caminho se constrói na travessia, na nossa ação coletiva.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. D. de. **Alguma poesia**. 3. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2022.

ARROYO, M. G. Os movimentos Sociais e a construção de outros currículos. **Educar em Revistas**. Curitiba, n.º 55, p. 47-68, jan/mar. 2015. Disponível em: scielo.br/j/er/a/xYJBbBhyTpcKNjp5HpxZVht/?format=pdf&lang=pt. Acessado em: 15 jul. 2025.

BARBOSA, X. de C.; LIMA, T. L. de. Sob jura de sangue: os massacres de Corumbiara e a luta pela terra em Rondônia. **Tempos Históricos**, v. 22, 2º semestre de 2018, p. 132-160. e-ISSN: 1983-1463. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7292970>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BARREIRA, C. Crônica de um massacre anunciado: Eldorado dos Carajás. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, dez, p. 136-143, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/DMzk4kK3gwRPCpQ5DkWjs8v/>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Editora UNESP, 1987.

BRASIL. **Comissão mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória n.º 455, adotada em 28 de janeiro de 2009 e publicada no dia 29 do mesmo mês e ano**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2009b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=647747&filename=Tramitacao-MPV%20455/2009. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de janeiro de 2023**: Relatório Final. Brasília: Congresso Nacional, [2023c]. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/678179035/Relatorio-CPMI-Do-08-de-Janeiro>. Acesso em: 15 jul. 2025.

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 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5735.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

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: Presidência da República, [2010a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos

normativos. Brasília: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Exposição de motivos n.º 19 do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019.** Processo n.º 00025.000439/2019-72. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n.º 18, de 9 de maio de 2005. Regulamenta o procedimento para definição dos repasses relativos à educação dos trabalhadores rurais em projetos de assentamentos da Reforma Agrária, através do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n.º 90, p. 61, 10 mai. 2005.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Norma de Execução n.º 73, de 2 de junho de 2008. Normatiza as alterações na operacionalização do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera e estabelece novo valor unitário por aluno/ano referente à execução dos Projetos no âmbito do Pronera. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n.º 103, p. 86, 2 jun. 2008.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Norma de Execução n.º 101, de 19 de março de 2012. Normatiza o novo valor unitário por aluno/ano referente à execução dos Projetos no âmbito. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n.º 56, p. 78, 21 mar. 2012a.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n.º 75, de 19 de novembro de 2012. Estabelece normas regulando o procedimento e os critérios para a concessão e a manutenção de bolsas a professores das redes públicas e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária – Pronera. **Diário Oficial da União:** seção, Brasília, DF, n.º 223, p. 95-96, 20 nov. 2012c.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n.º 84, de 23 de outubro de 2016. Estabelece normas regulando o procedimento e os critérios para a concessão e a manutenção de bolsas a professores das redes públicas e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária – Pronera. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n.º 204, p. 114, 26 out. 2015.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Norma de Execução n.º 120, de 29 de maio de 2018. Cria o banco de organizações da sociedade civil (OSC), estabelecendo regras e procedimentos de credenciamento dessas entidades para execução de projetos no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, nos termos da Lei n.º 13.019/2014. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n.º 108, p. 3-7, 7 jun. 2018a.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n.º 133, de 11 de outubro de 2023. Estabelece as normas regulando o valor máximo financiável por estudante/ano no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n.º 196, p. 35, 16 out. 2023a.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n.º 134, de 11 de outubro de 2023. Regulamenta, no âmbito do Incra, o procedimento e os critérios para a concessão e a manutenção de bolsas a profissionais das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 196, p. 36, 16 out. 2023b.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria n.º 228, de 2 de junho de 1999. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 105, p. 53, 4 jun. 1999b.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria n.º 343, de 8 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 87, p. 20, 8 maio 2000.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria n.º 837, de 30 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 169-E, p. 95, 3 set. 2001b.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria n.º 563, de 23 de outubro de 2015. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n.º 204, p. 114, 26 out. 2015.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria n.º 560, de 17 de outubro de 2014. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 77, p. 77, 20 out. 2004b.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria n.º 186, de 10 de outubro de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, n.º 195, p. 16, 11 out. 2023d.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de maio de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n.ºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2009a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.695, de 16 de junho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2009b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n.º 13.204, de 2015). Brasília: Presidência da República, [2014a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.365, de 29 de novembro de 2016.** Altera a Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Brasília: Presidência da República, [2016c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.741, de 22 de novembro de 2018.** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Trabalho, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Transparência e Controladoria-Geral da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 390.001.903,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13741.htm. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Medida Provisória n.º 455-A, de 2009. Discussão, em turno único, da Medida Provisória n.º 455-A, de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências; tendo parecer do relator da Comissão Mista, proferido em Plenário, pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação desta MPV e das Emendas de n.ºs 15,29 e 60, pela aprovação da de n.º 6, com modificação, e, parcialmente, da de n.º 4, na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado, e pela rejeição das demais Emendas. **Diário da Câmara dos Deputados.** Câmara dos Deputados, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 23 abr. 2009c. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD23ABR2009.pdf#page=141>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 562, de 20 de março de 2012:** Mensagem n.º 92, de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas, altera a Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo, altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012d]. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=989022&filename=Tramitacao-PLV%2010/2012%20=%3E%20MPV%20562/2012. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2016b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria n.º 196, de 27 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 165-E, p. 81, 28 ago. 2001a.

BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Portaria n.º 10, de 16 de abril de 1998. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 77, p. 17, 24 abr. 1998.

BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Portaria n.º 28, de 2 de junho de 1999. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 105, p. 52, 4 jun. 1999a.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Orçamentos Anuais PLDO, LDO, PLOA [e] LOA - Atos Normativos**. [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final da CPI das ONGs**. Brasília: Senado Federal, [2010b]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/RF_CPI_ONGs_2010.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional n.º 135/2024. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufla.br/server/api/core/bitstreams/858cc89a-73ef-4e02-b6a9-3b83a907eed6/content>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL DE FATO. Estudantes do Pronera fazem um convite especial ao ex-presidente Lula. **Brasil de Fato**, 1º fev. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/01/estudantes-do-pronera-fazem-um-convite-especial-ao-ex-presidente-lula/>. Acesso em: 15 mai. 2025.

CALDART, R. S. Educação do campo. In: CALDART, R. S. *et al.* **Dicionário da Educação do Campo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 257-265.

CALDART, R. S. **Pedagogia do Movimento Sem Terra**: escola é mais do que escola. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

CALVINO, I. **Palomar**. Tradução de Ivo Barroso. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

CICCARELLI, R. Guerra de posição. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. p. 358-360.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DAINOTTO, R. Filosofia da práxis. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. p. 300-303.

DELGADO, G. C. Política Social. In: DIAS, Alexandre Pessoa; STAUFFER, A. de B.; MOURA, L. H. G. de; VARGAS, M. C. **Dicionário de Agroecologia e Educação**. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 593-596.

DIAS, F. S. O Pronera em suas fases como política pública de Educação do Campo: uma visão a partir de seus atos normativos. In: RODRIGUES, S. S. (Org.) **Pronera: Gestão participativa e diversidade de sujeitos da Educação do Campo**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DUARTE, N. **Tempos Temerários**: Romance. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Módulo 1**: Estruturas Organizacionais e o Estado. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5190/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Estruturas%20Organizacionais%20e%20o%20Estado.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO, DAS ÁGUAS E DAS FLORESTAS. **Carta do Encontro Nacional de Educação do Campo, das Águas e das Florestas sobre o Pronera**. Salvador, 2 mar. 2024. Disponível em: <https://mst.org.br/2024/03/06/encontro-nacional-de-educacao-do-campo-lanca-carta-ao-presidente-lula-e-ministros/>. Acesso em: 14 set. 2025.

ENGELS, F.; MARX, K. **Manifesto Comunista**. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FARIAS, M. N.; FALEIRO, W. Educação dos povos do campo no Brasil: colonialidade/modernidade e urbanocentrismo. In: **Educação em Revista**. Belo Horizonte: v. 36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/HpB7MxF4yq7tY3zXtdxrzRt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 abr. 2025

FÉLIX, N. M. Pronera, entre a lei e o direito: um estudo do Acórdão 2653/2008 – TCU. In: MARTINS, Maria de Fátima Almeida; RODRIGUES, S. S. (orgs.). **Pronera: Experiência de gestão de uma política pública**. São Paulo: Compacta, 2015. Disponível em: <<https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/livros-diversos/pronera-experiencias-de-gestao-de-uma-politica-publica.pdf/@@download/file/PRONERA%20Experiencias%20de%20Gestao%20de%20uma%20Politica%20Publica.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2025

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. 137 p. ISBN 978-85-256-0106-3. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%cc%a7amen ta%cc%81rio%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

FERNANDES, B. M.; MOLINA, M. C. O campo da Educação do Campo. In: MOLINA, M. C.; JESUS, S. M. S. A. de (orgs.). **Contribuições para a construção de um projeto de Educação do Campo**. Brasília: Coleção Por Uma Educação do Campo, n.º 5, 2004.

FILIPPINI, M. Crise de autoridade. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. p. 161-162.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed e Bookman, 2008.

FLICK, U. Triangulation in qualitative research. In: FLICK, U.; VON KARDORFF, E.; STEINKE, I. (Org.). **A companion to qualitative research**. London: SAGE, 2004. p. 178-183.

FONEC – Fórum Nacional de Educação do Campo. **Plataforma da Educação do Campo para o Governo Lula**. Brasília: FONEC, 2022.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GERMINO, D. Interpretando Gramsci. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 127-137.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n.º 47, maio-ago. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCKCRVp/?format=pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

GOHN, M. da G. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

GONZALEZ, H. **Karl Marx**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

GUEDES, C. G. Contribuição do Residência Agrária para os cursos de pós-graduação *lato sensu* do Pronera. In: RODRIGUES, S. S. (Org.) **Pronera: Gestão participativa e diversidade de sujeitos da Educação do Campo**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 1 (XVI): 1929-1930: primeiro caderno**. Tradução de Rocco Lacorte, Alex Calheiros, Luca Moura Vieira. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024j. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0->

9/739/971739/23GwhSwA/e290b8734980428cb07b71bbacbedcbe?fileName=Caderno%201.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 3 (XX): 1930: miscelânea.** Tradução de Ivete Simionatto, Maria del Carmen Cortizo, Giovanni Semeraro. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024i. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/bc1a350b6aed4d499f9caca220b74a0d?fileName=Caderno%203.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: Caderno 4 (XIII): 1930-1937: notas sobre filosofia: miscelânea.** Tradução de Rita Coitinho, Marcos Aurélio da Silva. São Paulo: IGS-Brasil, 2024b. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/d60042db5bb64534a81998ee65108337?fileName=Caderno%204.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 6 (VIII): 1930-1932: miscelânea.** Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024g. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/62fe6810b01240c4bd153990a1b2acc?fileName=Caderno%206.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 7 (VII): 1930-1932: notas sobre filosofia II e miscelânea.** Tradução de Ana Maria Said, Marcos Aurélio da Silva. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024h. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/0b8ed8e3a0a04ff8a484922e758b18bb?fileName=Caderno%207.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 10 (XXXIII): 1932-1935: a filosofia de Benedetto Croce.** Tradução de Ana Maria Said, Gianni Fresu. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024c. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/53a16517242a41e8ba6397ea26efb12e?fileName=Caderno%2010.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 11 (XVIII): 1932-1933: introdução ao estudo da filosofia.** Tradução de Giovanni Semeraro, Rodrigo Lima. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024a. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/3bce07627d8a472490d81c788c1f6b4a?fileName=Caderno%2011.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 12 (XXIX): 1932: apontamentos e notas esparsas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais.** Tradução de Maria Margarida Machado. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024d. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/4ec65ca869ce49cb95a3401891ebc59e?fileName=Caderno%2012.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 13 (XXX): 1932-1934: notas sobre a política de Maquiavel**. Tradução de Anita Schlesener, Maria Socorro Militão. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024e. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/17787871724c480cb4cb1925e634fc4f?fileName=Caderno%2013.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere [livro eletrônico]: caderno 15 (II): 1933: miscelânea**. Tradução de Ivete Simionatto, Maria del Carmen Cortizo. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024f. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/739/971739/23GwhSwA/9508121264bf45ebbbae30c54e8e68a9?fileName=Caderno%2015.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n.º 55, p. 30-41, nov. 2001.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **II PNERA. Relatório da Segunda Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25640>. Acesso em: 04 fev. 2025.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Foto colorida de pessoas celebrando a assinatura do Decreto n.º 7.352/2010**. 2010. 1 fotografia.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual do Pronera**. 2ª versão. Brasília: INCRA, 2001. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2025

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual do Pronera**. 3ª versão. Brasília: INCRA, 2004. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2025

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual do Pronera**. 4ª versão. Brasília: INCRA, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2025

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual do Pronera**. 5ª versão. Brasília: INCRA, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2025

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual do Pronera**. 6ª versão. Brasília: INCRA, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2025

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual do Pronera**. 7ª versão. Brasília: INCRA, 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2025

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Pronera: 25 anos escrevendo novos caminhos por meio da educação.** Portal Gov.br, 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/pronera-25-anos-escrevendo-novos-caminhos-por-meio-da-educacao>>. Acesso em: 04 fev. 2025.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária: Organizações da Sociedade Civil Credenciadas.** Brasília: INCRA, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao/documentos/osc_credenciadas_pronera.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relação de turmas do Pronera celebradas e em execução no ano de 2019.** Brasília, 2019.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Reuniões da Comissão Pedagógica Nacional do Pronera. **Processo n.º 54000.107172/2023-37.** Brasília, 2023b. Processo administrativo disponível no Sistema Eletrônico de Informações – SEI/INCRA.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Revisão da normativa de concessão de bolsas no Pronera. **Processo n.º 54000.040681/2023-72.** Brasília, 2023d. Processo administrativo disponível no Sistema Eletrônico de Informações – SEI/INCRA.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Revisão do valor financeiro por estudante/ano no âmbito do Pronera.** Brasília, 2023c. Processo administrativo disponível no Sistema Eletrônico de Informações – SEI/INCRA.

KAFKA, F. **O processo.** Tradução de Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KAVÁFIS, K. **Poemas.** Tradução de Ísis Borges B. da Fonseca. São Paulo: Odisseus, 2006. p. 100–103.

KRAWCZYK, N.; LOMBARDI, J. C. (Orgs.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. Disponível em: <https://www.editoranavegando.com/_files/ugd/35e7c6_fe2aef4ed34349e586ff5ef84a17f916.pdf>. Acessado em: 10 jul. 2025.

LA PORTA, L. Coerção. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937).** 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017b. p. 127-129.

LA PORTA, L. Consenso. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937).** 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017c. p. 141-144.

LA PORTA, L. Crise orgânica. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937).** 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017a. p. 162-164.

LIGUORI, G. Estado. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937).** 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. p. 261-264.

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C, N.; TEIXEIRA, A. de P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 173-188

MACHADO, A. **Proverbios y cantares**. Madrid: Revista de Occidente, 1912.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Manual do Programa Residência Profissional Agrícola**. Brasília, DF: MAPA, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-lanca-primeiro-edital-de-residencia-profissional-agricola/ManualResidenciaProfissionalAgricola.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

MARTINS, A. Bolsonaro é condenado a 27 anos e 3 meses de prisão em regime fechado pela 1ª Turma do STF. **Exame**, 11 set. 2025. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-e-condenado-a-27-anos-e-3-meses-de-prisao-em-regime-fechado-pela-1a-turma-do-stf/>. Acesso em: 12 set. 2025.

MARX, K. **A Ideologia Alemã**. 2. Ed. Tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, K. Debates sobre a Lei de Furtos de Madeira. Anais da Sexta Assembleia da Província do Reno. In: **Rheinische Zeitung, Suplemento**, n.º 298, 300, 303, 305 e 307, 25, 27 e 30 out., 1 e 3 nov. 1842. Tradução de Clemens Dutt. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/marx/works/1842/10/25.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2024.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844**. Tradução de Tomas da Costa. Petrópolis: Vozes, 2022.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **Para a Crítica da Economia Política: Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MEDEIROS, J. Lei n.º 13.019/2014: novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. **Blog do Gesuas**, 4 out. 2022. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 11 jul. 2025.

MEDEIROS, L. S. de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS FILHO, B. O golpe no Brasil e a reorganização imperialista em tempo de globalização. In: KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (Orgs.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/05/Ogolpede2016eaeduca%C3%A7%C3%A3onoBrasil_book-3.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

MELO, C. C.; *et al.* As turmas de Direito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea): experiências, desafios e conquistas pelo direito à Educação do Campo. In:

SOUZA, M. J. A., TORRES, P. R., and PITA, F. A., eds. **O direito e a Educação do Campo: experiências, aprendizagens, reflexões** [online]. Feira de Santana: UEFS Editora, 2018, pp. 57-73. Turma Elizabeth Teixeira e a educação jurídica series, vol. 1. ISBN: 978-65-89524-91-5.

MENDONÇA, S. R. de. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. In: **Marx e o Marxismo**, v. 2, n.º 2, jan./jul. 2014, p. 27-43. Disponível em: <<https://www.niepmarx.com.br/index.php/MM/article/view/35>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

MENDONÇA FILHO, K.; DORNELLES, J.. **Bacurau**. Direção: Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles. Produção: Emilie Lesclaux, Saïd Ben Saïd, Michel Merkt. Brasil: Vitrine Filmes, 2019. 1 filme (131 min): son., color.

MEPF – MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA. **Manual do Pronera**. 1ª versão. Brasília: MEPF, 1998. Disponível em: < <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2025

MICHELOTTI, F. Residência Agrária. In: CALDART, R. S. *et al.* **Dicionário da Educação do Campo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 679-684.

MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. **Relembre 4 Marchas Históricas do MST**, 2022. Disponível em: <<https://mst.org.br/2022/02/17/relembre-4-marchas-historicas-do-mst/>>. Acesso em: 19 abr. 2025.

MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **UFMT em parceria com o MST realiza vestibular para curso de graduação em Psicologia pelo PRONERA**. 2025. Disponível em: <<https://mst.org.br/2025/02/03/ufmt-em-parceria-com-o-mst-realiza-vestibular-para-curso-de-graduacao-em-psicologia-pelo-pronera/>>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MOLINA, M. C. **A contribuição do Pronera na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MOLINA, M. C. A Educação do Campo e o enfrentamento das tendências das atuais políticas públicas. In: **Educação em Perspectiva**. Viçosa, v. 6, n.º 2, p. 378-400, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/6809>>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MOLINA, M. C. Políticas Públicas. In: CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro. São Paulo: Expressão Popular, 2012, p. 585-594.

MOLINA, M. C.; SANTOS, C. A. dos. FONEC: a construção de um intelectual orgânico coletivo dos(as) camponeses(as) no Brasil. **Roteiro**, Joaçaba, v. 47, p. 1–26, jan./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/29623/17519>. Acesso em: 15 jul. 2025.

MOLINA, M. C.; SANTOS, C. A. dos; BRITO, M. M. B. O Pronera e a produção do conhecimento na formação de educadores e nas ciências agrárias: teoria e prática no enfrentamento ao bolsonarismo. **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 14, p. e4539138, 2020. DOI: 10.14244/198271994539. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4539>. Acesso em: 8 ago. 2025.

OLIVEIRA, R. R. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. In: **Saúde e Sociedade**. v. 23, n.º 4, p. 1198-1208, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2014.v23n4/1198-1208/pt>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

OLIVEIRA JÚNIOR, G. C. de. O conceito de hegemonia em Gramsci: possibilidades e compreensão a partir da educação. In: **ORG & DEMO**, Marília, v. 21, n.º 2, p. 159-174, Jul/Dez, 2020. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/download/9737/7035>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

OYAMA, T. **Tormenta: o governo Bolsonaro – crises, intrigas e segredos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

PALUDO, C. Educação Popular como resistência e emancipação humana. In: **Caderno Cedes**. Campinas, v. 35, n.º 96, p. 219-238, maio-ago, 2015. Disponível em: scielo.br/j/ccedes/a/CK6NyrM6BhKXbMmhjrmB3jP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1º set, 2025.

PELOSO, R. (Org). **Trabalho de base**: seleção e roteiro de organizados pelo Cepis. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

PERES, J. **Corumbiara**: quebrar o silêncio, 27 anos depois. MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 9 ago. 2025. Disponível em: <https://mst.org.br/2025/08/09/corumbiara-quebrar-o-silencio-27-anos-depois>. Acesso em: 19 abr. 2025.

PRONERA – PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA. **Declaração de compromissos do I Encontro Nacional do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)**. Brasília, 2025. Disponível em: https://mst.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Declaracao-Final-do-I-ENP-versao-final_CPN.pdf. Acesso em: 1 ago. 2025.

RENNÓ, C. **Hino ao Inominável**. Letra da canção. 2022. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/carlos-renno/hino-ao-inominavel/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

RÊSES, E. da S.; SOUSA, J. V. de; SILVA, K. A. C. P. C. da. O Materialismo Histórico-dialético e o Estudo de Políticas Públicas de Educação: Questões do Método. In: CUNHA, C. da; SOUSA, J. V. de; SILVA, M. A. da. (Orgs.). **Investigação em Política e Gestão da Educação – Método Temas e Olhares**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016.

ROWLING, J. K. **Harry Potter e as Relíquias da Morte**. Tradução de Lia Wyler. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SANTOS, C. A. dos. **Educação do campo e políticas públicas no Brasil**: o protagonismo dos movimentos sociais do campo na instituição de políticas públicas e licenciatura em Educação do Campo na UnB. Brasília: Liber Livro, 2012.

SANTOS, C. A. dos; KOLLING, E. J.; ROCHA, E. N.; MOLINA, M. C.; CALDART, R. S. (Orgs.). **Dossiê Educação do Campo: documentos 1998-2018**. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 2020.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. In: **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n.º 56, jan. 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: 28 de novembro de 2023.

SCOTT, J. C. **Dominação e a arte da resistência: discursos ocultos**. Tradução de Maria Helena Kühner. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Revista Sociologias**: Porto Alegre. n.º 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, M. A. de. Movimentos sociais, Educação do Campo e Direito: em foco as Ações Cíveis Públicas e as decisões do judiciário sobre os cursos para beneficiários da reforma agrária. In: ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Anais da 42ª Reunião Nacional da ANPED**, 2013, online. Disponível em: https://legado.anped.org.br/sites/default/files/gt03_2946_texto.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

SIEBERT, S.; PEREIRA, I. V. A pós-verdade como acontecimento discursivo. In: **Linguagem em (Dis)curso – LemD**, Tubarão, SC, v. 20, n.º 2, p. 239-249, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ld/a/vykt83t8h8874gJT7ys46sy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 jul. 2025.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA JUNIOR, J. da. Silenciamento do nome Voldemort em 'Harry Potter': apontamentos sobre discurso e poder. **Jangada: Crítica | Literatura | Artes**, v. 9, n.º 2, p. 158–172, 2021. Disponível em: <https://www.revistajangada.ufv.br/Jangada/article/view/391>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SILVA, M. A. da; SANTOS, J. C. dos. Formação omnilateral: contribuições gramscianas para a educação. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO EM CIÊNCIAS (CONAPESC), 2022. **Anais** [...]. Disponível em: https://ns1.editorarealize.com.br/editora/anais/conapesc/2022/TRABALHO_COMPLETO_EV177_MD1_ID696_TB270_2208202225314.pdf. Acesso em: 1º set. 2025.

SILVEIRA, A. R. da. **Medusa**. Direção: Anita Rocha da Silveira. Produção: Fernanda Thurann, Mayra Faour Auad, Vania Catani. Brasil: Vitrine Filmes, 2023. 1 filme (127 min): son., color.

SILVEIRA, M. de P. **Segurança jurídica, regulação, ato: mudança, transição e motivação**. Nelo Horizonte: Fórum, 2016

SIMIONATTO, I.; SIQUEIRA, M. H. Sobre a noção de classes e grupos subalternos em A. Gramsci. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v. 147(3), e-6628371, 2024. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/ZfdFGxTnB9FNSzTKwN4m48H/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SHIVA, F. **Tanto tempo dirigindo sem ninguém no retrovisor: contos da era Bolsonaro**. Brasília: Caligo Editora, 2020.

TEXIER, J. Sociedade civil. In: LIGUORI, G; VOZA, P. (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. p. 732-735.

TIBURI, M. **Ridículo político: uma investigação sobre o risível, a manipulação da imagem e o esteticamente correto**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

TV FONEC. **Encontro Nacional dos 20 anos da Educação do Campo e do Pronera**. [Vídeo]. YouTube, 15 abr. 2020. 1 vídeo (110 min): son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5if3XQ2vbRY&t=101s>>. Acesso em: 27 jul. 2025.

UnB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Apresentação do programa. **SIGAA - Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas**, 2023. Disponível em: <https://sigaa.unb.br/sigaa/public/programa/apresentacao.jsf?lc=pt_BR&id=996>. Acesso em: 04 fev. 2025.

VALADARES, J. 25 anos do massacre de Eldorado do Carajás. **Folha de São Paulo**, Opinião, 17 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2021/04/25-anos-do-massacre-de-eldorado-do-carajas.shtml>. Acesso em: 13 abr. 2025.

VOZA, P. Bloco histórico. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. p. 66-67.

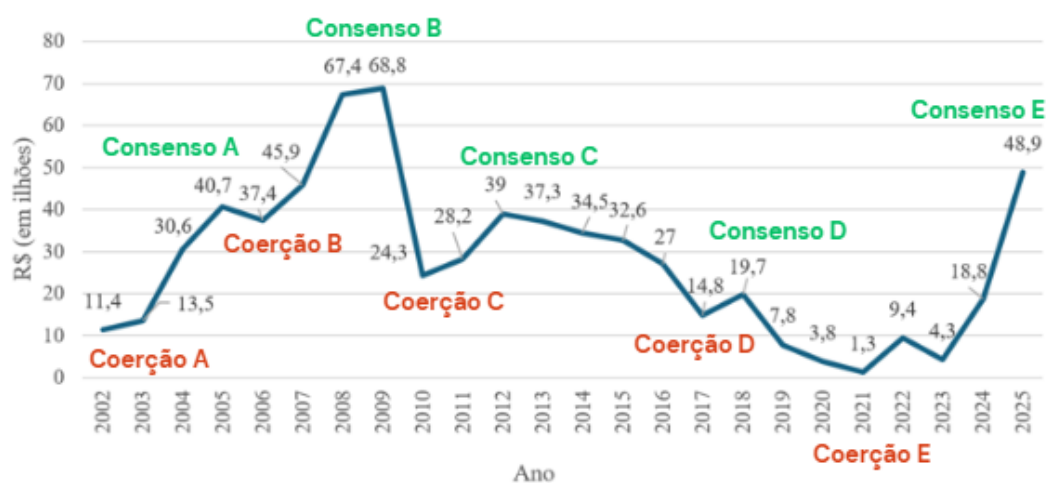
ZEN, E. T.; SGARBI, A. D. O Método Dialético na História do Pensamento Filosófico Ocidental. **Kínesis - Revista de Estudos dos Pós-Graduandos em Filosofia**, v. 10, n.º 21, p. 15-38, 2018. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/kinesis/article/view/8062>>. Acesso em: 04 fev. 2025.

ZAPPELLINI, M. B.; FEUERSCHÜTTE, S. G. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**. Rio de Janeiro, v. 16, n.º 2, abr./mai./jun. 2015. p. 241-273. Disponível em: <<https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/238/183>>. Acesso em: 28 nov. 2023.

APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO DOS MANUAIS DO PRONERA



APÊNDICE B – ORÇAMENTO DO PRONERA E A RELAÇÃO COM O CICLO COERÇÃO-CONSENSO.



Fonte: Lei Orçamentária Anual de 2002 a 2025

Coerção

- A – Tensões iniciais da criação do Pronera
- B – Início das Ações Cíveis Públicas
- C – Acórdãos do TCU
- D – Golpe no Governo Dilma Rousseff
- E – Governo inominável

Consenso

- A – Expansão do Pronera
- B – Institucionalização
- C – Decreto e Lei das Bolsas
- D – PLN Suplementação orçamentária
- E – Reconstrução

ANEXO A – PORTARIA N.º 9, DE 16 DE ABRIL DE 1998

N.º 73 SEXTA-FEIRA, 17 ABR 1998

DIÁRIO OFICIAL

SEÇÃO 2 5

**GABINETE DO MINISTRO EXTRAORDINÁRIO
DE POLÍTICA FUNDIÁRIA**

PORTARIA Nº 9, DE 16 DE ABRIL DE 1998

O MINISTRO DE ESTADO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA, usando das atribuições que lhe confere o Parágrafo único do artigo 87, da Constituição Federal da República;

CONSIDERANDO a Portaria 10, de 16 abril de 1998, pela qual foi criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA, com a finalidade de fortalecer a Educação nos Assentamentos da Reforma Agrária, utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável do Assentamento; resolve:

I - Atribuir ao Assessor Especial, código DAS 102-5, deste Gabinete, JOÃO CLAUDIO TODOROV, a Coordenação Nacional do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária;

III - Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

RAUL BELENS JUNGMANN PINTO

ANEXO B – PORTARIA N.º 10, DE 16 DE ABRIL DE 1998

PORTARIA Nº 10 DE 16 DE abril 1998

PUBLICAÇÃO	
NOV. 77. 40. 241 14	1998
Seção - I	- Pág. 17
BS N.º 17	do 27/04/98

O MINISTRO DE ESTADO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA, usando das atribuições que lhe confere o Parágrafo único do artigo 87, da Constituição Federal da República:

CONSIDERANDO que o Programa de Reforma Agrária do Governo Federal é uma política de inclusão social que alcança milhares de famílias brasileiras;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Terra, em seu art. 34, inclui a educação como parte inequívoca de um Programa de Reforma Agrária;

CONSIDERANDO que a proposta do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA é calcada na parceria entre Governo Federal, as Instituições de Ensino Superior e os movimentos sociais, visando atender à demanda educacional dos assentamentos rurais, dentro de um contexto de Reforma Agrária prioritário do Governo Federal, de assentar o trabalhador rural em um lote de terra, provendo-lhe as condições necessárias ao seu desenvolvimento econômico sustentável;

RESOLVE:

I - Instituir, no âmbito do Gabinete do Ministro, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA com o objetivo de fortalecer a Educação nos Assentamentos de Reforma Agrária, utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável do assentamento;

II - O PRONERA será coordenado por um Assessor Especial do Gabinete do Ministro, que terá a atribuição de executar as atividades do Programa, priorizando parceria entre o Governo Federal, as Instituições de Ensino Superior e os movimentos sociais;

III - Aprovar o Manual de Operações do PRONERA;

IV - O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, principalmente pela Diretoria de Assentamento, deverá prestar apoio técnico e administrativo ao Programa.


RAUL BELENS JUNG MANN PINTO

ANEXO C – FOLHETO “A ESCOLA DO CAMPO”, AGO. 1998 – N.º 1, FRENTE



A Escola do Campo

Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

Agosto/98 - N.º 1

Educação de jovens e adultos nos assentamentos da Reforma Agrária

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) é a expressão de uma parceria estratégica entre o Governo, as Instituições de Ensino Superior (IES) e os Movimentos Sociais Rurais, com o objetivo de desencadear um amplo processo para Educação de Jovens e Adultos (Eja) nos assentamentos de Reforma Agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no País.

Coube ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), com o Incra, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) e o Ministério do Trabalho (MTb) a iniciativa de articular e incorporar o Governo Federal a essa parceria. Outros parceiros fundamentais, como as igrejas, organizações não-governamentais, associações e cooperativas de produção vêm prestando o seu apoio ao PRONERA.

Frete à constatação revelada pelo I Censo da Reforma Agrária do Brasil, que mostrou a baixa escolaridade dos assentados e o alto índice de analfabetismo entre eles, chegando em alguns estados a 70% e registrando uma média nacional de 43%, o PRONERA é um instrumento para responder, com metodologias específicas, às demandas sociais por educação dos assentados.

A idéia básica é que professores e alunos das Universidades brasileiras se responsabilizem pela capacitação de monitores que trabalharão nos assentamentos, realizando a alfabetização dos trabalhadores assentados, evitando-se assim, os prejuízos pela descontinuidade e interrupção do trabalho.

O objetivo geral do PRONERA é fortalecer a educação nos assentamentos da Reforma Agrária, utilizando métodos que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Os objetivos específicos são: 1) desenvolver um Projeto Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Eja), incluindo a formação e escolarização dos monitores; 2) oferecer formação continuada e escolarização (média e superior) aos educadores do ensino fundamental; 3) oferecer formação técnico-profissional com ênfase nas áreas de produção e administração rural; prioritárias, a partir das discussões do Programa.



Cadeia pedagógica

No primeiro ano do Programa 100 professores atuarão como orientadores pedagógicos de alfabetização e capacitação de 5.000 monitores auxiliados por 500 alunos universitários, responsáveis pelo acompanhamento pedagógico, e 500 coordenadores locais. Os monitores receberão acompanhamento e a formação pedagógica durante todo o ano dos professores e alunos das IES que participam do Programa.

Há uma distribuição proporcional de pessoal que, respeitada, viabilizará o Programa, ou seja: cada professor universitário de alfabetização terá sob sua responsabilidade 5 alunos universitários, 5 coordenadores locais, sendo que, cada aluno capacitará 10 monitores e cada monitor alfabetizará 20 assentados, o que estabelece a seguinte cadeia pedagógica: **1 professor universitário = 5 alunos universitários = 5 coordenadores locais = 50 monitores = 1000 alfabetizandos.**

Todavia, serão aceitos projetos para análise que contenham no mínimo 200 alfabetizandos. Tal estrutura visa permitir que a meta e os procedimentos operacionais do Programa sejam viabilizados e monitorados de forma eficiente com efeito multiplicador.

Formação supletiva

Além desta estrutura haverá uma outra, em paralelo, que complementará a formação dos monitores na educação supletiva fundamental.

O processo de alfabetização a ser realizado nos assentamentos deverá integralizar 400 horas presenciais, no mínimo. A oferta do ensino fundamental e a capacitação pedagógica dos monitores deverá integralizar 1.200 horas presenciais mediante encontros, cursos e oficinas e 600 horas a distância.

Convém ressaltar que a quantidade de horas (400 horas) estabelecidas para o processo de alfabetização está relacionada à própria concepção de Educação de Jovens e Adultos que tem o projeto. A meta básica é que estes trabalhadores rurais ao término do processo possam não apenas ler e escrever o próprio nome, mas compreender e dominar o processo de construção do conhecimento de modo a ser capaz de produzir um pequeno texto minimamente articulado, a partir de seu próprio vocabulário.

ANEXO D – FOLHETO “A ESCOLA DO CAMPO”, AGO. 1998 – N.º 1, VERSO



Agosto/98 - N.º 1

Começa a alfabetização

Dos oito estados que tiveram projetos aprovados (Sergipe, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo), seis já estão em pleno desenvolvimento do processo de formação dos monitores. E deles cinco estão com o início

das aulas de alfabetização nos assentamentos já definido: Sergipe em 24 de agosto, Pernambuco e Rio Grande do Sul no início de setembro, Rio Grande do Norte em 14 de setembro e Alagoas em 5 de outubro.

Lançamento nos Estados

O Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), Raul Jungmann, e o coordenador nacional do PRONERA, professor João Claudio Todorov, lançaram oficialmente o Programa nos Estados do Ceará, Alagoas, Minas Gerais e Sergipe. No Ceará, a aula inaugural do ministro aconteceu no dia 7 de junho, no assentamento Erva Moura, no município de Pentecostes, a 86 quilômetros de Fortaleza. Já estão inscritas para participar do Programa no Estado as Universidades Estadual, Federal e do Vale do Acaraú (Uva). Em Alagoas, o PRONERA foi lançado no dia 22 de junho no assentamento Eldorado dos Carajás, no município de Branquinha, a 70 quilômetros de Maceió, em convênio com a UFAL.

O lançamento em Minas Gerais foi no dia 27 de junho com a assinatura do protocolo de intenções pelo ministro com a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) no assentamento Hebert de Souza (Betinho), no distrito de Engenheiro Dolabela, no município de Bocaiúva. No dia 28 de junho foi a vez de Sergipe. O lançamento aconteceu no assentamento Cuyabá, no município de Canindé do São Francisco, a 210 quilômetros de Aracaju. Em todos os lançamentos, além de reitores estiveram presentes os superintendentes regionais do Incra, autoridades estaduais e representações federais da área de Educação.

Projetos aprovados

A Comissão Pedagógica Nacional do PRONERA esteve reunida em Brasília nos dias 23 e 24 de julho. Considerando que o PRONERA está começando suas ações este ano e a relação entre Universidades e movimentos sociais encontra-se ainda em processo de articulação, incluindo Superintendências do Incra, secretarias e ONGs, em muitos estados, os integrantes da comissão decidiram que o Programa deverá buscar o atendimento a todos os estados da

Federação quando da próxima liberação de recursos. Existe, entretanto, uma prioridade para atender as demandas do Nordeste e do Norte, por serem regiões com maior índice de analfabetismo de jovens e adultos no País. A comissão aprovou todos os projetos apresentados pelas Universidades com as recomendações específicas a cada um, reduzindo a meta de alguns Estados que apresentaram demandas muito altas, neste primeiro momento.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA EXPEDIENTE: Coordenação Nacional do PRONERA: professor João Claudio

Todorov. **Comissão Pedagógica:** professora Eliane Daisy Pontes Furtado, professora Mônica Castagna Molina, professor Robinson Janes, professora Sônia Fátima Schwendler, professora Sônia Meire Azevedo de Jesus, Cleia Anice Porto, Edgar Jorge Kolling, Maristela Abad. **Comissão Executiva:** professor João Claudio Todorov, Maristela Abad, professora Mônica Molina, professora Sueli Couto Rosa, Cleia Anice Porto, Elfi Fenske. **Comissão Administrativa:** Maristela Abad, Antônio Manoel Oliveira, Ana Maria Silva Rodrigues, João Rezek Júnior, Luciana de Almeida Queiroz. **Editor:** Antonio de Oliveira DRT - RS 3403. **Edição Gráfica:** Érico Melo Goulart. **Consulte o PRONERA:** SCN, Quadra 1, Bloco C, salas 709/710 - Edifício Trade Center - Asa Norte - CEP 70.710-902 - Brasília - DF - Fones: (061) 328-8424, 328-6376, 328-0062 - FAX: (061) 328-0061

Anote

Primeiros Repasses

O PRONERA está começando com o atendimento de 7.000 trabalhadores rurais de oito Estados, com 350 turmas de alfabetização. Os primeiros Estados contemplados são Rio Grande do Norte (URRN), Sergipe (UFSE), São Paulo (Unesp-Marília), Paraná (UFPR) e Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), com 800 alunos cada projeto, e Alagoas (UFAL), Ceará (UFCE) e Pernambuco (UFPE), com 1.000 alunos cada um. O primeiro repasse de recursos foi feito para a URRN. O contrato foi assinado em Brasília, na sede do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), no dia primeiro de julho, pelo coordenador nacional do PRONERA, professor João Claudio Todorov e o reitor da URRN, professor José Walter da Fonseca.

Expansão do Programa

Assessores técnicos do PRONERA realizaram reuniões com as Universidades e representações dos movimentos sociais rurais nas superintendências regionais do Incra nos Estados de Rondônia, Mato Grosso, Amapá, Piauí e Pará.

Convocadas pelo Incra, as reuniões serviram para esclarecimentos, passar instruções aos técnicos do Incra e das Universidades sobre a elaboração de projetos e agilizar medidas para a implantação do Programa o mais rápido possível. João Rezek Júnior esteve em Porto Velho e Cuiabá e Rômulo Carlos da Silva Filho em Macapá, Teresina e Belém.

Propostas Apresentadas

O PRONERA recebeu, além dos oito projetos já aprovados, mais 17, para análise da Comissão Pedagógica Nacional. No total, as Universidades enviaram ao PRONERA, até o fim de julho, 25 propostas de projetos para a alfabetização de 78.283 trabalhadores rurais jovens e adultos de 17 Estados e Distrito Federal.

Processo de Avaliação

A Comissão Pedagógica Nacional debateu os princípios que deverão orientar o processo de avaliação e monitoramento de projetos do PRONERA. Um projeto de pesquisa-ação será elaborado, respeitando-se as diferenças estaduais.