

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**SOCIOLOGIA, ANTROPOLOGIA E CULTURA  
JURÍDICAS**

**SILVANA BELINE TAVARES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

S678

Sociologia, antropologia e cultura jurídicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Silvana Beline Tavares – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-279-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociologia. 3. Antropologia e cultura jurídicas. XXXII

Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

## **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

### **SOCIOLOGIA, ANTROPOLOGIA E CULTURA JURÍDICAS**

---

#### **Apresentação**

O Grupo de trabalho Sociologia, Antropologia e cultura jurídicas I no XXXII Congresso Nacional do Conpedi São Paulo –SP, nos trouxe artigos de pesquisadores e pesquisadoras sob diferentes perspectivas, que apontam para os desafios relacionados aos direitos humanos, às desigualdades sociais e às lutas por reconhecimento no Brasil. Os referidos artigos abordam temas como educação indígena, sociedade de consumo, ideologia e produção normativa, exclusão estrutural, biopolítica, esferas públicas digitais, políticas públicas, violência de gênero, pluralismo jurídico e a defesa de territórios tradicionais. Oferecem um panorama crítico e interdisciplinar das tensões que marcam nossa sociedade, reafirmando a necessidade de caminhos mais democráticos, plurais e interculturais e que se pode perceber em cada proposta.

O artigo “A educação e os povos indígenas do Brasil: trajetória normativa e evolução do modelo escolar” de Roberta Amanajas Monteiro e Igor Barros Santos aponta para a complexa relação entre o Estado marcada por paradigmas exterminacionistas e assimilacionistas, e as coletividades indígenas, enfatizando o papel da Educação Escolar Indígena desde o período colonial até os dias atuais.

Raphael da Rocha Rodrigues Ferreira e Anthonella Ysalla de Oliveira Silva em seu artigo “A hierarquização da sociedade do consumo: fonte da ausência de acesso a recursos e direitos sociais” analisam criticamente a hierarquização da sociedade de consumo contemporânea como elemento central na limitação do acesso a recursos e direitos sociais a partir de uma abordagem interdisciplinar que articula Sociologia, Antropologia, Filosofia e Direito.

Os autores Pedro Ramos Lima e Michelle Fernanda Martins a partir do artigo “A influência do véu ideológico nas leis e nas normas: construção a partir do materialismo histórico e dos significantes-mestres” exploram o conceito de véu ideológico como uma extensão da teoria marxista clássica da ideologia, analisando sua influência na construção das leis e normas, sugerindo que o véu ideológico está profundamente enraizado nas estruturas jurídicas e institucionais, tornando seu completo dismantelamento altamente desafiador.

Em “A retórica universalista e a realidade da exclusão: um olhar crítico sobre os direitos humanos no mundo contemporâneo” Valdene Gomes De Oliveira e Robson Antão De Medeiros analisam a contradição entre a retórica universalista dos direitos humanos e as

persistentes realidades de exclusão defendendo-se a necessidade de repensar a universalidade dos direitos humanos e propondo um projeto dialógico e intercultural que reconheça a pluralidade das experiências humanas, valorizando as diversidades epistêmicas globais, para promover a justiça em suas múltiplas dimensões.

Com base em uma análise crítica da exclusão histórica das populações vulneráveis da região amazônica - indígenas, ribeirinhas, negras e periféricas, Altiza Pereira De Souza e João Marcos Conceição Bernardo nos trazem o artigo “Ações afirmativas e acesso ao serviço público para populações vulneráveis na amazônia brasileira: carreiras jurídicas e o direito à representatividade”.

Karolina Karla Costa Silva , Lenilma Cristina Sena de Figueiredo Meirelles e Giorgia Petrucce Lacerda e Silva Abrantes trazem o artigo “Armas brancas do medo: a desnaturalização da violência contra a mulher pelo contato com a prova do crime” construído por meio de um relato de experiência sobre a exposição e palestra Armas Brancas do Medo: desnaturalizar é preciso, realizada em 12 de agosto de 2025, na Universidade Federal da Paraíba, para abordar o enfrentamento à violência contra a mulher.

Em “As novas fronteiras da biopolítica: direitos fundamentais e poder” Gabrielle Leal Pinto e Rafael Lazzarotto Simioni analisam as novas fronteiras da biopolítica na era digital, investigando como as formas de poder disciplinar, o panoptismo e a psicopolítica se articulam ao capitalismo de vigilância para impactar direitos fundamentais, especialmente o direito à privacidade.

Maria Luiza Carvalho Parlandim em “As redes sociais como uma nova esfera pública? Uma análise a partir da teoria de Habermas” analisa criticamente a possibilidade de as redes sociais digitais constituírem uma nova forma de esfera pública democrática nos dias atuais, à luz da teoria desenvolvida por Jürgen Habermas.

Com o artigo “Colando os retalhos: fragmentos constitucionais como fórmula para amenizar as tensões democráticas da modernidade”, Esdras Silva Sales Barbosa traz as reflexões do constitucionalismo social (fragmentos constitucionais) de Gunther Teubner, buscando compreender como as Constituições sociais parciais são meios de descomprimir as tensões democráticas do atual momento da sociedade mundial.

Tayane Couto Da Silva Pasetto em “Desordem informacional como dispositivo de controle” traz o tema da desordem informacional como dispositivo de controle, correlacionando com os ensinamentos de Foucault ao afirmar que a desordem informacional pode estar, ou não,

em favor de quem está atualmente no poder, mas gera um dispêndio incompatível com a origem marginalizada que Foucault queria dar voz, ainda que possa usar pessoas marginalizadas como massa de manobra.

As autoras Claudia De Moraes Martins Pereira, Luana Caroline Nascimento Damasceno e Ana Clara Mendonça Silva nos trazem as complexas tensões entre as práticas ritualísticas indígenas, a evangelização e a necessidade de um diálogo intercultural para a proteção da cultura e tradicionalidade dos povos indígenas no Brasil com o artigo “Diálogo intercultural e práticas ritualísticas indígenas: tensões entre evangelização, cultura e tradicionalidade”.

Com o artigo “Direito à educação, desigualdades educacionais e tecnologias”, Thais Janaina Wenczenovicz, Orides Mezzaroba e Daniela Zilio analisam a inserção da tecnologia no contexto escolar em nível de Educação Básica e o direito fundamental social à educação apontando que as tecnologias digitais, embora possam ser aliadas na promoção da educação e na democratização do acesso, também podem exacerbar as desigualdades se não forem implementadas de forma equitativa e inclusiva.

Adriana Biller Aparicio e Yasmim Melaré em “Direitos indígenas e justiça de transição: um olhar sobre os relatórios das comissões da verdade chilena e brasileira” analisam os relatórios das comissões da verdade na Justiça de Transição chilena e brasileira, com enfoque na justiça para os povos indígenas expondo a elaboração teórica dos direitos indígenas na América Latina realizada em torno do eixo colonial, marcando a ocorrência de violações durante as ditaduras militares e o papel da Justiça de Transição e das comissões da verdade nos processos de redemocratização.

A partir de uma análise interdisciplinar, Luiza Emília Guimarães de Queiros e Cirano Vieira de Cerqueira Filho examinam a trajetória do PRONERA, sua estrutura normativa e institucional, bem como seus impactos educacionais, sociais e econômicos no artigo “Do contrato social à política pública: a educação no campo pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera”.

O artigo “Entre enchentes e narrativas punitivas: mídia, direito e a produção de expectativas normativas nas cheias de canoas/rs (2024)” de Eduardo Carvalho Scienza e Germano André Doederlein Schwartz com base na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, interpretam a relação entre mídia e direito a partir de seus códigos operativos — informação/não informação e Recht/UnRecht — e dos mecanismos de fechamento operativo, irritação e acoplamento estrutural.

Émelyn Linhares e Thais Janaina Wenczenovicz com o artigo “Gênero, violência institucional e reflexos da cultura colonial no judiciário: condição da mulher na Espanha e no Brasil” abordam a condição da mulher a partir do padrão fixado pelo colonialismo na ideologia do patriarcado, sistema assentado pela colonialidade com impacto nos sistemas de poder que perpetuam as desigualdades de gênero.

Em “O direito de propriedade e suas restrições: perspectivas jurídicas e sociológicas sobre o espaço urbano” os autores Nivaldo Sebastião Vícola e Irineu Francisco Barreto Junior analisam as limitações ao uso e à ocupação do solo urbano no Brasil, com enfoque sociojurídico abordando o tema a partir do deslocamento populacional ocorrido a partir da década de 1950, que intensificou a urbanização e exigiu do Estado a criação de mecanismos normativos capazes de compatibilizar o direito de propriedade com os interesses coletivos.

Naymê Araújo de Souza , Bernardo Belota Barbosa Peixoto de Lima e Cássio André Borges dos Santos em “Pluralismo jurídico e proteção constitucional dos saberes tradicionais na amazônia: entre a invisibilização normativa e a resistência cultural” analisam sob a ótica dos direitos humanos de terceira e quarta geração, a proteção constitucional dos saberes tradicionais dos povos indígenas, ribeirinhos e demais comunidades tradicionais da Amazônia brasileira, em diálogo com a noção de pluralismo jurídico e o papel do controle de constitucionalidade.

Por fim, Ricardo Tavares De Albuquerque , Helder Brandão Góes e Andrezza Leticia Oliveira Tundis Ramos com o artigo “Reconhecimento e autonomia como direitos fundamentais: o caso das terras quilombolas do Andirá no contexto da constituição de 1988” analisam o reconhecimento e a autonomia como direitos fundamentais no caso das terras quilombolas do Andirá, no contexto da Constituição de 1988 e de seu diálogo com instrumentos internacionais, como a Convenção nº 169 da OIT.

Convidamos a todas e todos a prosseguir com a leitura dos artigos cuja diversidade temática e rigor analítico oferecem contribuições relevantes para a compreensão crítica das dinâmicas sociais, jurídicas e políticas contemporâneas.

Silvana Beline

# **DO CONTRATO SOCIAL À POLÍTICA PÚBLICA: A EDUCAÇÃO NO CAMPO PELO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA – PRONERA**

## **FROM THE SOCIAL CONTRACT TO PUBLIC POLICY: EDUCATION IN THE COUNTRYSIDE THROUGH THE NATIONAL PROGRAM OF EDUCATION IN AGRARIAN REFORM – PRONERA**

**Luiza Emília Guimarães de Queiros <sup>1</sup>  
Cirano Vieira de Cerqueira Filho**

### **Resumo**

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) foi instituído como uma política pública voltada à democratização do ensino para populações do campo, assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas e indígenas. A partir de uma análise interdisciplinar, este estudo examina a trajetória do PRONERA, sua estrutura normativa e institucional, bem como seus impactos educacionais, sociais e econômicos. O referencial teórico adotado baseia-se na filosofia política de Jean-Jacques Rousseau, especialmente no conceito de soberania popular e no papel do Estado na promoção da justiça social. Utilizando a metodologia do quadro de referência, conforme proposta por Bucci (2015), o trabalho investiga os desafios e limitações do programa, incluindo questões financeiras, entraves administrativos e oscilações político-institucionais. A pesquisa combina análise documental e revisão bibliográfica de normas, relatórios e dados oficiais do INCRA. Os resultados indicam que, embora o PRONERA tenha sido fundamental para a ampliação do acesso à educação por trabalhadores rurais, sua continuidade enfrenta ameaças devido à instabilidade orçamentária e às mudanças nas diretrizes governamentais. A ausência de dados atualizados compromete uma avaliação mais precisa sobre sua efetividade atual. Conclui-se que o PRONERA representa um modelo inovador de educação voltado à equidade e ao fortalecimento da cidadania ativa no campo, alinhando-se aos ideais rousseauianos de participação popular e justiça social.

**Palavras-chave:** Pronera, Educação no campo, Políticas públicas, Jean-jacques rousseau, Soberania popular

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The National Program for Education in Agrarian Reform (PRONERA) was established as a public policy aimed at democratizing education for rural populations, agrarian reform settlers, quilombola communities, and indigenous peoples. This study examines PRONERA's trajectory, its regulatory and institutional framework, and its educational, social, and economic impacts through an interdisciplinary analysis. The theoretical framework is based

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

on Jean-Jacques Rousseau's political philosophy, particularly the concept of popular sovereignty and the state's role in promoting social justice. Using the legal reference framework methodology proposed by Bucci (2015), this study investigates the program's challenges and limitations, including financial constraints, administrative obstacles, and political institutional fluctuations. The research combines documental analysis and a literature review of legal norms, reports, and official INCRA data. The results indicate that while PRONERA has played a crucial role in expanding access to education for rural workers, its continuity is threatened by budget instability and shifts in governmental policies. The lack of updated data hinders a more precise assessment of its effectiveness. The study concludes that PRONERA represents an innovative education model focused on equity and strengthening active citizenship in rural areas, aligning with Rousseau's popular participation and social justice ideals.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Pronera, Rural education, Public policies, Jean-jacques rousseau, Popular sovereignty



## I. INTRODUÇÃO

A educação no campo no Brasil, historicamente, enfrenta dificuldades estruturais que limitam o acesso e a qualidade da formação escolar das populações rurais. O modelo educacional predominante no país foi concebido para contextos urbanos, desconsiderando as particularidades socioculturais e produtivas das comunidades do campo, exclusão que gerou desigualdades no acesso à educação e restringiu as oportunidades de desenvolvimento social e econômico das populações rurais, reforçando um ciclo de marginalização histórica.

Para enfrentar esse cenário, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) foi instituído como uma estratégia governamental voltada à democratização do ensino, reafirmando a responsabilidade do Estado na promoção da equidade educacional e na efetivação da cidadania para trabalhadores rurais, assentados, quilombolas e indígenas.

Criado no final da década de 1990 e formalmente consolidado pelo Decreto n.º 7.352/2010, o PRONERA se tornou uma política pública essencial para ampliar o acesso à educação básica, técnica e superior no campo. O programa se estrutura a partir da colaboração entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério da Educação (MEC), universidades públicas e movimentos sociais do campo, promovendo um modelo descentralizado de ensino que respeita os saberes e as necessidades das comunidades rurais. Desde sua criação, o PRONERA passou por diversas reformulações institucionais e normativas, sendo um dos principais marcos a Lei n.º 11.947/2009, que estabelece diretrizes para a educação básica no campo, e normativas mais recentes, como a Instrução Normativa n.º 115/2022, que regulamenta o credenciamento de entidades executoras, e a Instrução Normativa n.º 133/2023, que define os valores financiáveis por estudante.

A compreensão do PRONERA e seus impactos exige uma abordagem que relacione sua estrutura normativa e institucional com referenciais teóricos que sustentam a função social da educação no campo. Nesse sentido, a teoria contratualista de Jean-Jacques Rousseau oferece um arcabouço conceitual bastante relevante para compreender os princípios que fundamentam essa política pública.

Em “O Contrato Social” (1762), Rousseau argumenta que a soberania popular é a base da legitimidade do poder político e que o Estado deve garantir condições reais para que todos os cidadãos exerçam seus direitos equitativamente. Para o autor, a liberdade e a cidadania plena só podem ser alcançadas por meio da participação ativa dos indivíduos na formulação das normas que regem a sociedade. A educação, nesse contexto, emerge como um elemento fundamental para a construção da autonomia individual e coletiva, sendo essencial para a consolidação de uma sociedade democrática.

O PRONERA reflete esses princípios ao se estruturar em um modelo participativo, no qual instituições públicas de ensino, movimentos sociais e órgãos governamentais atuam conjuntamente na definição dos currículos e na implementação dos cursos, garantindo que a formação acadêmica esteja integrada à realidade do campo. Assim, o programa rompe com a lógica tradicional de políticas educacionais verticalizadas e aproxima-se da concepção rousseauiana de um Estado que governa em sintonia com as necessidades e aspirações da população. Além disso, ao garantir a ampliação do acesso à educação para grupos historicamente marginalizados, o PRONERA fortalece o direito à educação como instrumento de justiça social e emancipação.

A relevância do PRONERA como objeto de estudo justifica-se pelo impacto na educação do campo e pela necessidade de analisar sua trajetória, considerando os desafios enfrentados para sua efetiva implementação. O programa passou por sucessivas mudanças regulatórias, sendo influenciado por contextos políticos e institucionais que afetaram seu alcance e funcionamento. A aplicação adicional da metodologia do quadro de referência, conforme proposto por Bucci (2015), possibilita uma análise aprofundada da política, destacando seus elementos estruturantes, arranjos institucionais, mecanismos de articulação e aspectos críticos. Dessa forma, torna-se viável mapear o funcionamento do programa e compreender sua relação com a efetivação de direitos sociais no Brasil.

Este estudo tem como objeto a análise da estrutura jurídica e institucional do PRONERA, avaliando sua efetividade na promoção da educação no campo e sua contribuição para a construção da cidadania ativa. Serão examinados os principais desafios enfrentados pelo programa, incluindo limitações financeiras, entraves administrativos e obstáculos políticos. A metodologia utilizada combina análise documental e revisão bibliográfica, abrangendo o exame de documentos normativos, relatórios de gestão do PRONERA e dados oficiais do INCRA, permitindo uma avaliação detalhada da distribuição regional dos cursos e seus impactos educacionais, sociais e econômicos.

A partir dessa abordagem, busca-se oferecer uma reflexão crítica sobre o programa enquanto política pública de inclusão educacional, ressaltando sua importância para a promoção da igualdade de oportunidades e sua relação com o contrato social proposto por Rousseau. O estudo pretende contribuir para o debate sobre o papel da educação no campo na efetivação dos direitos fundamentais e na democratização do conhecimento, fornecendo subsídios para a formulação de políticas educacionais mais alinhadas às demandas das populações rurais brasileiras.

A educação, nesse sentido, constitui um pilar essencial para a formação cidadã e para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Nas palavras de Rousseau, um governo legítimo é aquele que busca assegurar direitos formais e criar condições reais para que todos possam usufruí-los de maneira equitativa. Dessa forma, o PRONERA pode ser compreendido como uma expressão contemporânea do contrato social rousseauiano, ao buscar a correção de desigualdades históricas por meio da educação e da participação popular na formulação de políticas públicas.

## **II. EDUCAÇÃO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

A história da educação rural no Brasil é caracterizada por processos de exclusão, refletindo uma estrutura social e econômica que privilegiou as populações urbanas em detrimento das comunidades rurais.

Desde o período colonial, a oferta educacional esteve restrita às elites econômicas, especialmente àquelas vinculadas à administração colonial e ao clero, enquanto as populações do campo permaneceram à margem desse direito fundamental (Souza-Chaloba, 2022). A ausência de políticas educacionais específicas para o campo perpetuou-se ao longo dos séculos, reforçando a marginalização social e dificultando o desenvolvimento de práticas produtivas autônomas.

No século XX, as tentativas de ampliação da educação rural estiveram associadas ao ruralismo pedagógico, uma abordagem que concebia a escola rural como um mecanismo de disciplinamento social e produtivo, voltado para a manutenção da ordem agrária e não para a emancipação da população do campo. Esse modelo educativo fundamentava-se na premissa de que os trabalhadores rurais deveriam ser preparados para desempenhar papéis subalternos na estrutura produtiva, perpetuando um sistema de desigualdade social e econômica.

A partir das décadas de 1980 e 1990, com o fortalecimento dos movimentos sociais do campo e das lutas pela reforma agrária, novas concepções de educação rural passaram a ser formuladas, enfatizando a necessidade de um ensino contextualizado e voltado para a valorização dos saberes locais. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e outros coletivos da sociedade civil passaram a reivindicar políticas públicas que garantissem uma educação de qualidade para as populações do campo, considerando suas particularidades culturais e produtivas.

Foi nesse contexto que surgiu o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. O PRONERA foi instituído por meio da Portaria INCRA n.º 10/1998, sendo posteriormente

consolidado como uma política pública estruturante pelo Decreto n.º 7.352/2010, que estabelece a Política Nacional de Educação do Campo.

O programa tem como objetivo central ampliar o acesso à educação para populações que historicamente enfrentaram barreiras ao ensino formal, promovendo cursos de alfabetização, ensino fundamental, médio, técnico e superior.

O diferencial do PRONERA reside em sua metodologia, que integra a educação formal, o desenvolvimento comunitário e a valorização dos saberes tradicionais. Os cursos oferecidos são organizados em parceria com universidades públicas, institutos federais e movimentos sociais, garantindo que a formação acadêmica esteja alinhada às realidades e demandas das comunidades atendidas (Brasil, 2010). Além disso, a estrutura do programa permite que os próprios beneficiários participem ativamente da construção dos currículos e da definição das diretrizes pedagógicas, promovendo um modelo educacional participativo e descentralizado.

Do ponto de vista normativo, a Lei n.º 11.947/2009 representa um avanço significativo na institucionalização da educação rural, ao estabelecer diretrizes para a educação básica no campo e reafirmar a responsabilidade do Estado na garantia desse direito.

Apesar dos avanços normativos e institucionais, a implementação de políticas educacionais voltadas para o campo ainda enfrenta desafios estruturais que limitam sua abrangência e impacto. Um dos principais entraves é a precariedade da infraestrutura escolar rural, que inclui desde a ausência de escolas próximas às comunidades até a falta de acesso a transporte escolar adequado.

Outro problema recorrente é a escassez de professores capacitados para atuar no campo, uma vez que a formação docente no Brasil historicamente não contempla as especificidades da educação rural. A necessidade de adaptação dos currículos e das metodologias pedagógicas ao contexto do campo também se apresenta como um desafio, pois muitas escolas rurais ainda utilizam materiais didáticos desenvolvidos para a realidade urbana, sem considerar os modos de vida e os conhecimentos tradicionais das comunidades atendidas (Souza-Chaloba, 2022).

Além disso, a instabilidade orçamentária e as mudanças nas diretrizes governamentais impactam diretamente a continuidade e a abrangência do programa, que depende de repasses do orçamento público federal, nem sempre garantidos de forma estável. Essa situação compromete a oferta de cursos e o pagamento de bolsas para os estudantes. Esse cenário evidencia a importância da mobilização dos movimentos sociais e das universidades parceiras para assegurar a continuidade do programa e sua expansão para novas comunidades.

A análise da educação rural pode ser enriquecida a partir da perspectiva teórica de Jean-Jacques Rousseau, especialmente no que se refere à sua concepção de soberania popular e justiça social. Em “O Contrato Social” (1762), o autor argumenta que a legitimidade do poder político reside na busca pelo bem comum e na garantia da participação ativa dos cidadãos na formulação das leis e políticas públicas.

Para Rousseau, o Estado tem a responsabilidade de atuar na redução das desigualdades sociais, garantindo que todos os indivíduos tenham acesso aos mesmos direitos e oportunidades.<sup>1</sup> Essa concepção de justiça social encontra eco no PRONERA, que busca corrigir disparidades históricas no acesso à educação, de modo que os trabalhadores rurais possam exercer plenamente sua cidadania.

Ao adotar um modelo participativo e descentralizado, o PRONERA também reflete a ideia rousseauiniana de um Estado que governa em sintonia com as demandas do povo. A participação dos beneficiários na formulação das diretrizes do programa reforça o princípio da vontade geral, que, segundo Rousseau, deve ser a base da legitimidade das políticas públicas.

### **III. CONTRATO SOCIAL E O PAPEL DA EDUCAÇÃO NA FORMAÇÃO DA CIDADANIA**

Jean-Jacques Rousseau publicou “O Contrato Social” no século XVIII, e essa obra tornou-se um dos textos fundamentais da filosofia política moderna. A teoria da soberania popular e da legitimidade do poder político, baseada na ideia de um contrato entre os indivíduos de uma sociedade, influenciou diversos movimentos que moldaram a história moderna e contemporânea. O objetivo do autor era solucionar a contradição entre a liberdade individual e a necessidade de uma organização política que impusesse leis e obrigações aos cidadãos.

Rousseau inicia sua reflexão com uma crítica às formas tradicionais de governo e à ideia de que o poder político se baseia na força ou na autoridade divina. O autor rejeita a tese de que o direito de governar pode ser um privilégio hereditário ou uma imposição arbitrária.

Em contraposição, argumenta que a única forma legítima de governo é aquela fundada no consentimento dos governados, conceito que ele denomina “contrato social”. Segundo ele, os indivíduos nascem livres, mas a vida em sociedade impõe restrições a essa liberdade. No entanto, essas restrições podem ser legítimas caso resultem de um pacto no qual todos concordam em submeter-se a um governo que representa a vontade geral.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, Rousseau afirma que “o Estado deve buscar reduzir as desigualdades, aproximando os extremos tanto quanto for possível; não suporteis nem os opulentos nem os mendigos” (Rousseau, 2010, p. 50).

A “vontade geral” é um dos conceitos centrais do livro. Diferente da mera soma dos desejos individuais – o que o autor classifica como a vontade de todos –, a vontade geral expressa o bem comum, ou seja, aquilo que beneficia a coletividade como um todo. Rousseau argumenta que um governo legítimo deve ser guiado por essa vontade geral e não pelos interesses particulares de grupos ou indivíduos. Assim, o poder soberano pertence ao povo na totalidade e não pode ser delegado ou alienado. Embora a administração possa ser exercida por representantes, a soberania jamais pode ser transferida, pois, ao fazê-lo, os cidadãos perderiam seu status de agentes políticos ativos.

Outro ponto fundamental da obra é a concepção de liberdade. Rousseau distingue entre liberdade natural e liberdade civil. A liberdade natural é aquela que o ser humano possui no estado de natureza, onde não há restrições externas, mas também não há garantias contra a violência ou a dominação por outros. Já a liberdade civil surge com o contrato social, momento em que os indivíduos concordam em viver sob leis comuns e, em troca, adquirem segurança e direitos garantidos. Para o autor, essa forma de liberdade não apenas é compatível com a autoridade do Estado, mas também essencial para que a vida em sociedade seja justa e igualitária.

No livro, Rousseau também discute as formas de governo e os desafios da manutenção da soberania popular. Ele distingue entre diferentes sistemas políticos – monarquia, aristocracia e democracia – e enfatiza que a escolha do melhor sistema depende do tamanho e das circunstâncias do Estado. Contudo, evidencia uma clara preferência pela democracia direta, na qual os cidadãos participam ativamente da criação das leis, em vez de apenas eleger representantes. Para ele, um governo republicano, baseado na participação ativa dos cidadãos e na subordinação de interesses particulares à vontade geral, representa a melhor forma de garantir uma sociedade justa.

Rousseau também reconhece que a corrupção e a desigualdade são ameaças constantes ao contrato social, alertando que, caso os cidadãos se tornem apáticos e permitam que interesses privados dominem a esfera pública, o contrato social pode se deteriorar e dar lugar à tirania. Para evitar esse cenário, propõe mecanismos como a educação cívica, a censura moral e o uso da religião civil para reforçar os valores comuns da sociedade.

Em última análise, “O Contrato Social” apresenta uma visão idealizada de uma sociedade baseada na igualdade e na participação ativa dos cidadãos. Embora suas ideias tenham sido criticadas pelo idealismo e pelo potencial autoritário da concepção de vontade geral, sua defesa de um governo legítimo fundamentado na soberania popular continua sendo um dos pilares do pensamento político moderno.

A influência das ideias de Jean-Jacques Rousseau nas políticas públicas brasileiras pode ser percebida na maneira como o Estado busca legitimar sua atuação a partir da noção de vontade geral e soberania popular. O princípio fundamental de que o poder deve emanar do povo e ser exercido em benefício coletivo reflete-se em diversas políticas cujo objetivo é reduzir desigualdades e ampliar a participação cidadã.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consolidou o compromisso de estruturar um Estado democrático de direito, no qual a soberania popular é exercida por meio do voto, da participação social e da formulação de políticas públicas voltadas ao interesse coletivo.

Essa concepção alinha-se à proposta de Rousseau de que a liberdade civil só pode ser garantida por um contrato social que respeite a vontade geral. Políticas voltadas para a inclusão social, redistribuição de renda e acesso a direitos fundamentais podem ser interpretadas como tentativas de concretizar esse ideal.

O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, ilustra essa relação ao estabelecer que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado. A universalização do acesso à saúde fundamenta-se na ideia de que o bem-estar coletivo deve prevalecer sobre interesses individuais, ecoando o princípio de que a vontade geral não pode ser reduzida a uma mera soma de interesses particulares.

O mesmo pode ser afirmado sobre programas sociais como o Bolsa Família, formulados para garantir um nível mínimo de dignidade às populações mais vulneráveis, reforçando o papel do Estado como mediador da equidade social.

Outra relevante política pública que reflete os ideais rousseauianos é a reforma agrária e seus desdobramentos, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), analisado no presente trabalho. O direito à terra e à educação para populações historicamente marginalizadas fundamenta-se na ideia de que um contrato social legítimo deve assegurar que todos os cidadãos disponham de condições equitativas de participação na vida política e econômica do país.

Rousseau argumenta que a desigualdade material pode corromper a vontade geral e resultar em formas de dominação e opressão. Políticas destinadas a corrigir essas desigualdades estruturais, portanto, representam tentativas de fortalecer a soberania popular e o pacto social. A relação entre educação, participação política e equidade remete diretamente à preocupação de Rousseau com a necessidade de instrução cívica para a manutenção de um governo justo e legítimo. O programa, portanto, pode ser analisado à luz da teoria do contrato social como um instrumento para a efetivação da cidadania plena e da soberania popular no Brasil.

Para a vontade geral ser efetiva e legítima, é imprescindível que os cidadãos possuam a capacidade de discernir o bem comum, demandando uma formação educacional que desenvolva a razão, a moralidade e o senso de justiça. Assim, a educação constitui-se como um pilar fundamental na construção de uma sociedade democrática, capacitando os indivíduos a exercerem plenamente sua cidadania e a contribuir para a soberania popular – sendo concebida como um processo emancipatório, que liberta o indivíduo da ignorância e da servidão, permitindo que ele atue de maneira autônoma e responsável no corpo político.

#### **IV. DADOS RELEVANTES**

O PRONERA consolidou-se como uma política pública essencial para a democratização do acesso à educação no meio rural. Desde sua criação, em 1998, o programa já beneficiou mais de 192.764 estudantes, ofertando 545 cursos em todas as unidades federativas. As formações abrangem desde a alfabetização e escolarização no ensino fundamental e médio até cursos técnicos, graduação e pós-graduação, promovendo a qualificação educacional e profissional das populações do campo, da floresta e das águas (INCRA, 2024).

Atualmente, o PRONERA executa 27 cursos, atendendo 3,2 mil estudantes, e projeta a inserção de 5,9 mil jovens e adultos em 53 novos projetos educacionais nos próximos anos. Realizado em parceria com instituições de ensino, governos estaduais e municipais, além de movimentos sociais e sindicais, o programa surgiu a partir de reivindicações desses segmentos para enfrentar o alto índice de analfabetismo nos assentamentos da reforma agrária, identificado pelo Censo da Reforma Agrária de 1997 (INCRA, 2024).

Desde sua institucionalização pela Portaria MEPF n.º 10, de 16 de abril de 1998, o PRONERA mantém-se sob a gestão do INCRA, ao qual foi formalmente incorporado em 2001. O programa viabiliza a permanência dos educandos no campo e fomenta um modelo de educação contextualizada, que respeita as especificidades socioculturais e econômicas das comunidades atendidas.

Em sua primeira fase, a estrutura do PRONERA baseou-se na articulação entre o INCRA, instituições de ensino e movimentos sociais, formando um tripé de gestão participativa. O programa passou por sucessivas normatizações, que ampliaram sua capacidade de execução: a Portaria MEPF n.º 28/1999 vinculou a coordenação do PRONERA à Presidência do Incra, conferindo-lhe maior autonomia operacional; a Portaria MDA n.º 196/2001 formalizou a vinculação do PRONERA ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estabelecendo novos critérios para gestão e financiamento; e a Portaria Incra n.º 837/2001 criou



o segundo Manual de Operações do PRONERA, detalhando aspectos metodológicos e organizacionais do programa.

Entretanto, no final da primeira década dos anos 2000, o PRONERA começou a enfrentar dificuldades relacionadas à execução orçamentária e ao financiamento dos cursos. Em 2008, o Acórdão n.º 2.653/2008 do Tribunal de Contas da União (TCU) questionou a legalidade de convênios firmados pelo PRONERA, recomendando mudanças na forma de celebração de parcerias. Esse episódio marcou o encerramento da primeira fase do programa, resultando na suspensão de diversos cursos e na redução de novos investimentos.

A segunda fase do PRONERA (2009-2018) consolidou o programa como política de Estado. Diante das dificuldades enfrentadas na primeira fase, o PRONERA foi formalmente institucionalizado como política pública de Estado pela Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, garantindo maior segurança jurídica ao programa.

O grande marco da segunda fase foi a publicação do Decreto n.º 7.352, de 4 de novembro de 2010, que estabeleceu a Política Nacional de Educação do Campo e consolidou o PRONERA como parte desse esforço governamental. Entre os principais avanços dessa fase, destacam-se: a ampliação da oferta de cursos superiores para assentados e trabalhadores rurais; a normatização do pagamento de bolsas a professores e estudantes por meio da Lei n.º 12.695/2012; e a reformulação da gestão do PRONERA, com a aprovação de novos manuais de operação em 2011, 2014 e 2016. O decreto regulamenta a política de educação do campo e estabelece diretrizes para o PRONERA.

Outros aspectos relevantes instituídos pelo Decreto de 2010 incluem a garantia de formação inicial e continuada de profissionais da educação do campo; o incentivo à formulação de projetos pedagógicos específicos para escolas do campo; a oferta de educação superior prioritária para a formação de professores do campo; e a adoção de metodologias adequadas, incluindo a pedagogia da alternância.

Essa fase também foi marcada por dificuldades, como a restrição de recursos após 2016, em razão da Emenda Constitucional n.º 95, que estabeleceu um teto para os gastos públicos. Apesar dessas limitações, o programa manteve-se ativo devido à mobilização social e à articulação entre instituições de ensino e órgãos do governo.

A partir de 2019, o PRONERA passou a enfrentar desafios institucionais e orçamentários. O governo federal promoveu mudanças na estrutura administrativa do Incri, extinguindo a Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania, responsável pela gestão do programa. Além disso, o Decreto n.º 9.759/2019 extinguiu conselhos e colegiados que participavam da formulação de políticas públicas.

A Instrução Normativa n.º 115/2022 definiu as regras e procedimentos para o credenciamento de organizações da sociedade civil (OSCs) no PRONERA, possibilitando que as OSCs credenciadas executassem projetos educativos em parceria com o Incra.

A Instrução Normativa n.º 133/2023 regulamentou o valor máximo financiável por estudante/ano nos cursos do PRONERA, diferenciando montantes para educação básica, técnica e superior, enquanto a Instrução Normativa n.º 134/2023 estabeleceu os critérios para concessão de bolsas a profissionais e estudantes beneficiários do PRONERA, visando à manutenção e à qualidade do ensino. Dessa forma, pode-se afirmar que, desde 2023, o programa ingressou em uma nova fase.

A avaliação quantitativa do PRONERA entre os anos de 1998 e 2011, conforme demonstrado nas tabelas a seguir, fornece um panorama inicial sobre a distribuição dos cursos, sua abrangência territorial e as modalidades ofertadas. No entanto, é relevante destacar que os dados apresentados se referem a um período já consolidado, e não há informações atualizadas sobre a evolução recente do programa. A ausência de estatísticas mais atuais dificulta uma análise mais aprofundada sobre a continuidade e a efetividade do PRONERA, especialmente diante das transformações políticas e institucionais que o programa enfrentou nos últimos anos.

**Tabela 1** – Número de cursos por nível e superintendência do INCRA (1998-2011)

Superintendência	EJA Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
Acre	7	1	2	10
Alagoas	2	2	0	4
Amapá	6	0	0	6
Amazonas	5	0	1	6
Bahia	13	8	2	23
Ceará	8	2	2	12
Distrito Federal	2	2	1	5
Espírito Santo	4	1	3	8
Goiás	1	0	1	2
Maranhão	14	6	0	20
Mato Grosso	2	1	3	6
Mato Grosso do Sul	5	5	0	10
Minas Gerais	11	2	5	18
Pará/Belém	3	1	2	6
Pará/Marabá	4	4	4	12
Pará/Santarém	13	2	0	15
Paraíba	5	11	5	21
Paraná	4	8	5	17
Pernambuco	5	2	1	8
Pernambuco/Médio São Francisco	0	3	2	5
Piauí	5	2	0	7
Rio de Janeiro	4	0	0	4
Rio Grande do Norte	1	5	3	9
Rio Grande do Sul	4	19	4	27
Rondônia	7	2	1	10
Roraima	10	2	1	13
Santa Catarina	6	2	2	10
São Paulo	3	3	2	8
Sergipe	1	1	2	4

Tocantins	12	2	0	14
<b>Total Brasil</b>	<b>167</b>	<b>99</b>	<b>54</b>	<b>320</b>

Fonte: Incra, 2015.

A Tabela 1 apresenta o número de cursos do PRONERA por nível de ensino e superintendência do INCRA. Observa-se que a distribuição dos cursos não ocorreu de forma homogênea, refletindo diferenças regionais no acesso à educação no campo. A Bahia lidera em número de cursos, com um total de 23 formações ofertadas, seguida pelo Rio Grande do Sul (27) e pela Paraíba (21). Estados como Alagoas e Goiás apresentaram menor participação, com apenas 4 e 2 cursos, respectivamente. Essa discrepância pode estar relacionada a fatores como a concentração de assentamentos rurais, a infraestrutura educacional disponível e a mobilização de movimentos sociais locais para a implementação do programa.

A predominância de cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na maioria dos estados evidencia a necessidade de recuperação do atraso escolar da população rural, enquanto a oferta de ensino superior ainda é reduzida, com apenas 54 cursos em todo o Brasil no período analisado. Esse dado reforça a importância do PRONERA como uma iniciativa de inclusão educacional, mas também revela desafios estruturais na ampliação da formação acadêmica avançada no meio rural.

**Tabela 2** – Número de cursos e municípios por unidade da federação (1998-2011)

UF	Cursos Concomitantes	Municípios	Total de Cursos	Média por UF
Acre	28	6	10	2,8
Alagoas	7	7	4	1,8
Amazonas	33	15	6	5,5
Amapá	33	13	6	5,5
Bahia	190	114	23	8,3
Ceará	81	45	12	6,8
Distrito Federal	1	1	1	1,0
Espírito Santo	59	28	8	7,4
Goiás	47	39	2	23,5
Maranhão	78	52	20	3,9
Minas Gerais	143	73	22	6,5
Mato Grosso do Sul	50	30	10	5,0
Mato Grosso	7	5	6	1,2
Pará	140	50	33	4,2
Paraíba	139	64	21	6,6
Pernambuco	27	16	13	2,1
Piauí	115	49	7	16,4
Paraná	43	31	17	2,5
Rio de Janeiro	37	22	4	9,3
Rio Grande do Norte	44	32	9	4,9
Rondônia	58	31	10	5,8
Roraima	91	12	13	7,0
Rio Grande do Sul	40	11	27	1,5
Santa Catarina	99	47	10	9,9
Sergipe	30	27	4	7,5
São Paulo	16	14	8	2,0
Tocantins	117	46	14	8,4
<b>Total Brasil</b>	<b>1.753</b>	<b>880</b>	<b>320</b>	<b>5,5</b>

Fonte: Incra, 2015.

A Tabela 2 detalha a distribuição dos cursos por Unidade da Federação, evidenciando a quantidade de municípios atendidos. No período analisado, o programa esteve presente em 880 municípios, distribuídos entre 1.753 cursos concomitantes e 320 cursos formais. A Bahia se destaca com o maior número de municípios beneficiados (114), seguida por Minas Gerais (73) e pelo Ceará (45). Em contrapartida, o Distrito Federal e o Mato Grosso tiveram atuação mais restrita, com apenas 1 e 5 municípios atendidos, respectivamente.

Apesar da capilaridade territorial do PRONERA, a média nacional de cursos por estado (5,5) indica que a cobertura do programa poderia ser ampliada. Em muitos casos, a falta de infraestrutura e de políticas complementares pode ter limitado a capacidade de execução do programa em determinadas localidades. A concentração dos cursos em alguns estados também pode refletir desigualdades no acesso à educação rural, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos critérios de distribuição das formações.

**Tabela 3 – Distribuição de Cursos do PRONERA por Modalidade (1998-2011)**

<b>Modalidade</b>	<b>Nº de Cursos</b>	<b>%</b>
EJA Alfabetização	91	28,4%
EJA Anos Iniciais	46	14,4%
EJA Anos Finais	30	9,4%
EJA Nível Médio (Magistério/Formal)	29	9,1%
EJA Nível Médio (Normal)	5	1,6%
Nível Médio/Técnico (Concomitante)	29	9,1%
Nível Médio/Técnico (Integrado)	22	6,9%
Nível Médio Profissional (Pós-Médio)	14	4,4%
Graduação	42	13,1%
Especialização	6	1,9%
Residência Agrária	6	1,9%
<b>Total</b>	<b>320</b>	<b>100%</b>

Fonte: Incra, 2015.

A Tabela 3 categoriza os cursos do PRONERA por modalidade, demonstrando que a Educação de Jovens e Adultos (EJA) foi a principal linha de atuação do programa, representando 52,3% das ofertas educacionais. Os cursos de alfabetização lideram com 28,4%, seguidos pelos anos iniciais e finais do ensino fundamental, com 14,4% e 9,4%, respectivamente.

A oferta de ensino médio técnico e profissionalizante representou uma parcela significativa das formações, totalizando 29 cursos concomitantes, 22 cursos integrados e 14 cursos de nível médio pós-médio. Já no ensino superior, destacam-se as graduações (13,1%) e as especializações (1,9%), evidenciando uma iniciativa ainda incipiente para a formação acadêmica avançada de trabalhadores rurais.

Um aspecto relevante é a inclusão de residências agrárias na matriz curricular do PRONERA, representando 1,9% do total de cursos ofertados. Esse modelo formativo é essencial para a qualificação técnica de assentados e trabalhadores rurais, ao promover um

aprendizado aplicado à realidade do campo, contribuindo para o desenvolvimento sustentável das comunidades atendidas.

Os dados apresentados oferecem uma visão abrangente, porém bastante desatualizada, sobre o PRONERA entre 1998 e 2011, ressaltando sua importância na ampliação do acesso à educação para populações do campo. A ausência de informações atualizadas compromete a possibilidade de avaliar a evolução do programa e seus impactos recentes. A falta de estatísticas pós-2011 dificulta uma abordagem mais realista e detalhada sobre a eficácia e os desafios enfrentados pelo PRONERA nos últimos anos, especialmente diante das mudanças políticas e institucionais no Brasil.

Para que a análise da política pública seja mais precisa, seria essencial contar com dados atualizados sobre o número de cursos, municípios atendidos e modalidades ofertadas nos últimos anos. A obtenção dessas informações permitiria avaliar se o PRONERA continua desempenhando um papel relevante na inclusão educacional das populações rurais ou se enfrenta um processo de descontinuidade.

## **V. A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP) E O QUADRO DE REFERÊNCIA**

A abordagem “Direito e Políticas Públicas” (DPP) configura uma perspectiva teórico-metodológica voltada à análise de políticas públicas sob um viés jurídico, promovendo uma compreensão interdisciplinar com ênfase na normatividade que estrutura tais ações. Segundo Ruiz e Bucci (2019), essa abordagem possibilita que o pesquisador examine o papel do direito na concepção, execução e operacionalização dos arranjos institucionais que fundamentam a atuação do Estado na implementação de políticas públicas orientadas por objetivos políticos.

Bucci e Coutinho (2017) argumentam que, embora uma política pública não se confunda com o arcabouço jurídico que a sustenta, compreender o direito como elemento constitutivo e regulador dessas iniciativas representa um desafio.

O direito desempenha múltiplas funções nesse contexto: pode estabelecer objetivos normativos a serem perseguidos, definir instrumentos para viabilizar a execução das políticas, fomentar mecanismos de participação social e conferir legitimidade democrática às ações governamentais. Além disso, é por meio do direito que se estruturam os arranjos institucionais responsáveis por organizar atribuições, processos e responsabilidades dos agentes envolvidos. Dessa forma, o direito não apenas orienta e institucionaliza políticas públicas, mas também se torna essencial para seu funcionamento, monitoramento, aprimoramento e eventual substituição.

A perspectiva DPP permite que os arranjos institucionais, compreendidos como o conjunto de normas que estruturam um programa de ação governamental, sejam mais evidentes e passíveis de análise a partir de sua dimensão jurídica (Bucci e Coutinho 2017).

Quando o objeto de estudo é uma política pública que envolve múltiplas áreas do conhecimento, essa abordagem torna-se ainda mais relevante, ao ter como um de seus pressupostos a intersectorialidade (Haddad, 2019). Esse método exige articulação entre diversas disciplinas e possibilita a identificação de conexões entre elas, favorecendo uma visão mais integrada do fenômeno estudado.

Entretanto, Bucci (2015) reconhece que um dos desafios dessa abordagem está na delimitação e individualização das políticas públicas, uma vez que estas, frequentemente, estão inseridas em um complexo e intrincado sistema normativo. Para solucionar essa questão e proporcionar maior precisão analítica, Bucci propõe a utilização do “quadro de referência” como ferramenta para análise jurídica das políticas públicas.

Segundo Ruiz e Bucci (2019), o quadro de referência tem sido amplamente empregado em pesquisas que buscam examinar políticas públicas já estruturadas e plenamente desenvolvidas, uma vez que sua aplicação requer a presença de elementos consolidados. Dessa forma, seu uso não é recomendado para políticas que ainda se encontram em fase inicial de implementação.<sup>2</sup>

O quadro de referência é, portanto, um instrumento que sistematiza e organiza a análise das políticas públicas sob a ótica jurídica. Sua ausência pode resultar em estudos fragmentados, dificultando a compreensão integral das políticas analisadas. Além disso, a falta de uma abordagem estruturada pode fazer com que essas políticas sejam examinadas isoladamente, sem considerar sua interconexão com outros aspectos do direito e da administração pública, o que pode comprometer a eficácia das intervenções governamentais.

Ao privilegiar a dimensão institucional das políticas públicas, o quadro de referência destaca os elementos essenciais para sua compreensão: denominação oficial do programa de ação; estrutura de gestão governamental; base normativa e legal; modelo jurídico-institucional; órgãos e entidades governamentais responsáveis; participação de agentes não governamentais; instrumentos normativos e jurídicos de articulação; abrangência e público-alvo; dimensão

---

<sup>2</sup> Como esclarece Bucci (2015, p. 1): “O quadro de referência [...] tem o singelo propósito de apoiar a demarcação mais clara dos limites do programa de ação. Para isso, aponta os elementos principais que permitem compreender sua organização interna, a partir da base jurídica, identificando as ligações com aspectos políticos, econômicos e de gestão mais importantes. O quadro de referência foi concebido como ferramenta de apoio didático, visando proporcionar certa uniformidade de visões entre o pesquisador que conduz o estudo e aqueles que o leem ou com ele colaboram.”

orçamentária e mecanismos de financiamento; estratégias de implementação; dinâmica operacional do programa; e aspectos críticos do modelo jurídico-institucional.

Nesta análise, aplica-se o método do quadro de referência ao Programa Nacional de PRONERA, instituído pela Portaria INCRA n.º 10/1998 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.352/2010. Como supracitado, a política pública em questão tem como objetivo ampliar o acesso à educação para trabalhadores rurais, comunidades quilombolas e, inclusive, populações indígenas, promovendo a formação qualificada e contextualizada à realidade do campo.

A análise do PRONERA por meio do quadro de referência possibilita a compreensão de seus aspectos normativos, institucionais e operacionais, além de sua relação com o direito à educação, à cidadania ativa e seu alinhamento com o autor estudado.

**Tabela 4 – Quadro de Referência do PRONERA e seu alinhamento com Rousseau**

Elemento	Descrição no PRONERA	Base Jurídica	Alinhamento com Rousseau
<b>Nome oficial do programa</b>	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).	Portaria INCRA n.º 10/1998; Decreto n.º 7.352/2010.	Expressão do direito à educação e da soberania popular, garantindo que os indivíduos participem ativamente das decisões que impactam suas vidas.
<b>Gestão governamental</b>	Coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em articulação com o Ministério da Educação (MEC) e universidades públicas.	Decreto n.º 7.352/2010.	A descentralização da gestão reforça a importância da participação popular na construção de políticas públicas, garantindo maior equidade e justiça social.
<b>Base normativa</b>	Conjunto de dispositivos legais que asseguram a implementação e continuidade do PRONERA.	Lei n.º 11.947/2009, Decreto n.º 7.352/2010, Instrução Normativa n.º 115/2022, Instrução Normativa n.º 133/2023.	O reconhecimento jurídico da política fortalece sua legitimidade dentro do contrato social e reforça o compromisso do Estado com a promoção da igualdade.
<b>Desenho jurídico-institucional</b>	Modelo descentralizado que envolve universidades, movimentos sociais e governos estaduais e municipais na formulação e execução dos projetos educacionais.	Convênios firmados entre INCRA, universidades e organizações da sociedade civil.	Favorece o princípio da vontade geral, pois os beneficiários têm voz ativa no planejamento da política educacional.
<b>Agentes governamentais</b>	INCRA, MEC, universidades federais e estaduais, secretarias estaduais e municipais de educação.	Portaria INCRA n.º 10/1998.	A presença do Estado garante a efetivação do contrato social, assegurando que a política atenda ao bem comum.
<b>Agentes não governamentais</b>	Movimentos sociais do campo (MST, CONTAG, FETRAF, entre outros), organizações quilombolas, indígenas e instituições de ensino.	Convênios e parcerias formalizadas por do INCRA e MEC.	A participação da sociedade civil amplia a soberania popular e fortalece a legitimação democrática do programa.
<b>Mecanismos jurídicos de articulação</b>	Convênios, termos de cooperação técnica, financiamento público e instrumentos de participação social.	Normativas do INCRA, MEC e universidades.	A interligação entre os atores garante que a política esteja alinhada à vontade geral, promovendo equidade no acesso à educação.

<b>Escala e público-alvo</b>	Trabalhadores rurais, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais.	Critérios estabelecidos pelas portarias e normativas do programa.	Garantia do direito à educação como forma de promover a cidadania e reduzir desigualdades estruturais.
<b>Dimensão econômico-financeira</b>	Financiado por recursos do orçamento público federal, repassados pelo INCRA e complementados por parcerias com universidades e estados.	Lei Orçamentária Anual (LOA), normativas do INCRA.	A destinação de recursos públicos reforça a obrigação do Estado na promoção do direito à educação e da justiça social.
<b>Estratégia de implementação</b>	Oferta de cursos em diferentes modalidades (presencial, semipresencial e itinerante), priorizando o ensino contextualizado e alinhado às necessidades do campo.	Normativas específicas do MEC e INCRA.	A adaptação da educação à realidade do campo garante que ela não seja imposta de maneira padronizada e urbana, promovendo liberdade e autonomia.
<b>Funcionamento efetivo do programa</b>	Cursos técnicos, superiores e programas de alfabetização adaptados às condições do campo, promovendo formação cidadã e produtiva.	Normas das universidades e do INCRA.	Fortalece a autonomia dos trabalhadores rurais e a capacidade de organização coletiva, fundamentais para o exercício da soberania popular.
<b>Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional</b>	Dependência de orçamento público, variação na estabilidade de financiamento e dificuldades na infraestrutura educacional.	Alterações frequentes nas diretrizes normativas e nos critérios de alocação de recursos.	O enfraquecimento institucional pode comprometer a efetividade do contrato social, reduzindo a capacidade do Estado de garantir direitos fundamentais.

Fonte: dados coletados pela autora.

Como identificado, o PRONERA foi concebido como uma iniciativa governamental voltada a garantir o acesso à educação formal a trabalhadores rurais, assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas e indígenas. Criado pela Portaria INCRA n.º 10/1998 e posteriormente consolidado pelo Decreto n.º 7.352/2010, o programa surgiu da necessidade de enfrentar a histórica exclusão educacional no campo, promovendo a democratização do ensino e possibilitando a formação de cidadãos críticos e politicamente engajados.

Seu objetivo central é oferecer uma educação que respeite as especificidades socioculturais e produtivas do campo, rompendo com o modelo tradicional urbano que, por décadas, ignorou as realidades locais. Além disso, busca capacitar as populações rurais para poderem participar ativamente da formulação e implementação de políticas públicas que impactam suas vidas, fortalecendo, assim, a soberania popular e a organização comunitária.

A estrutura do PRONERA fundamenta-se em um modelo descentralizado de gestão, no qual diversas instituições e atores sociais desempenham um papel ativo em sua execução. A coordenação geral do programa está a cargo do INCRA, em articulação com o Ministério da Educação (MEC) e universidades públicas, responsáveis pela oferta dos cursos e pela adaptação curricular às realidades do campo.

Além do setor governamental, o programa estrutura-se por meio de parcerias institucionais com movimentos sociais do campo, como o Movimento dos Trabalhadores



Rurais Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) e diversas organizações quilombolas e indígenas. Essas parcerias são essenciais para assegurar que os conteúdos curriculares e as metodologias adotadas reflitam os interesses e necessidades das comunidades atendidas.

O desenho metodológico do PRONERA prioriza a educação contextualizada, baseada em uma pedagogia que integra os saberes tradicionais ao ensino formal, promovendo uma aprendizagem vinculada ao cotidiano e às práticas produtivas locais. O programa adota diferentes modalidades de ensino, incluindo cursos presenciais, semipresenciais e itinerantes, garantindo que a formação seja acessível mesmo em regiões de difícil alcance.

Os impactos do PRONERA são amplos e abrangem esferas sociais, políticas e econômicas, consolidando-se como uma política pública estratégica para o desenvolvimento rural. No campo social, o programa tem sido fundamental na redução do analfabetismo e no aumento da escolaridade média das populações do campo, oferecendo oportunidades educacionais a indivíduos que historicamente foram privados desse direito.

Além disso, a formação proporcionada pelo PRONERA fortalece a identidade cultural das comunidades, resgatando e valorizando saberes tradicionais e promovendo a integração entre a educação e a realidade produtiva.

No âmbito político, o programa estimula a participação social e a organização política dos trabalhadores rurais, capacitando-os para atuar em instâncias deliberativas, conselhos e associações locais. Muitos ex-alunos do PRONERA passaram a exercer funções de liderança comunitária e sindical, reivindicando direitos e contribuindo para a formulação de políticas públicas mais inclusivas.

Sob a perspectiva econômica, o PRONERA impacta diretamente o desenvolvimento das comunidades rurais ao fortalecer práticas produtivas sustentáveis, promovendo a agroecologia e possibilitando a aplicação dos conhecimentos adquiridos na melhoria da produção agrícola. Esse fator contribui para a segurança alimentar, a geração de renda e a autonomia econômica das famílias assentadas, reduzindo sua vulnerabilidade social e ampliando sua capacidade de autossustentação.

Dessa forma, o PRONERA transcende a oferta de educação formal e configura-se como um mecanismo de transformação estrutural, promovendo a inclusão social e reduzindo desigualdades históricas. Sua implementação ao longo das últimas décadas demonstrou que a educação pode ser uma ferramenta de emancipação e fortalecimento da democracia, alinhando-se aos princípios do pensamento de Jean-Jacques Rousseau, que defendia a necessidade de uma

educação voltada para a construção da cidadania e para a consolidação de uma sociedade mais justa e igualitária.

## **VI. CONCLUSÃO**

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) representa um marco nas políticas públicas voltadas à educação do campo no Brasil, configurando-se como uma iniciativa para a democratização do ensino e a promoção da cidadania entre populações historicamente marginalizadas. Desde 1998, o programa consolidou-se como uma alternativa à lógica tradicional de ensino urbano-centrado, promovendo um modelo educativo contextualizado, participativo e alinhado às especificidades socioculturais e produtivas das comunidades rurais.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo possibilitou compreender como o PRONERA se estrutura jurídica e institucionalmente, bem como identificar seus principais desafios e impactos. A partir da metodologia do quadro de referência, foi possível evidenciar os arranjos institucionais e normativos que sustentam o programa, demonstrando que sua execução depende da articulação entre diferentes atores governamentais, acadêmicos e sociais. No entanto, a falta de dados atualizados, especialmente a ausência de informações desde o ano de 2011, limita uma avaliação mais detalhada e realista de sua efetividade.

Ao longo das últimas décadas, o PRONERA enfrentou instabilidades orçamentárias, mudanças nas diretrizes governamentais e entraves burocráticos que afetaram sua continuidade e expansão. Ainda assim, o programa manteve-se relevante, garantindo a ampliação do acesso à educação, além de fortalecer a identidade cultural e produtiva das populações não urbanas. Seu modelo descentralizado e participativo reflete diretamente os princípios rousseauianos de soberania popular e justiça social, enquanto coloca os próprios beneficiários no centro da formulação e implementação das políticas educacionais.

A relação entre a teoria política de Jean-Jacques Rousseau e o PRONERA constituiu um dos aspectos centrais desta pesquisa. Conforme discutido, o ideal rousseauiano de contrato social enfatiza a necessidade de um governo legítimo atuar em prol do bem comum, reduzindo desigualdades e promovendo a equidade no acesso aos direitos fundamentais.

O PRONERA alinha-se a essa concepção ao oferecer uma educação que visa não apenas à instrução formal, mas à formação de cidadãos críticos, capazes de intervir na realidade social e política de suas comunidades. Nesse sentido, o programa materializa, em um contexto contemporâneo, os princípios defendidos por Rousseau, ao reconhecer a educação como pilar essencial para a consolidação da soberania popular e do exercício pleno da cidadania.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm).

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm).

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e a execução dos programas do FNDE. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm).

BRASIL. Lei Orçamentária Anual (LOA). Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/ploa>.

BRASIL. Ministério da Educação. Normativas específicas do MEC e do INCRA aplicadas ao PRONERA. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/educacao-do-campo>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (orgs.). Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. Cap. 12. p. 313-340.

HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem de direito e políticas públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa jurídica sobre as vias urbanas e sua função social. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1044-1063, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/439>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Censo da Reforma Agrária de 1997. Brasília: INCRA, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Convênios firmados entre INCRA, universidades e organizações da sociedade civil. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao/convenios>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. II PNERA: relatório da II pesquisa nacional sobre a educação na reforma agrária. Brasília, jun. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/pnera2pesquisaeducareformaagraria.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa nº 115, de 30 de março de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-115-de-30-de-marco-de-2022-389927096>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa nº 133, de 11 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-133-de-11-de-outubro-de-2023-516437458>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa nº 134, de 11 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-134-de-11-de-outubro-de-2023-516442134>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria nº 10, de 28 de março de 1998. Institui o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Diário Oficial da União, Brasília, 30 mar. 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/educacao>. Acesso em: 7 mar. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. PRONERA chega aos 26 anos com cursos em todos os níveis voltados à população do campo. Brasília, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/pronera-chega-aos-26-anos-com-cursos-em-todos-os-niveis-voltados-a-populacao-do-campo/>

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>.

SOUZA-CHALOPA, Rosa Fátima; MORAES, Agnes Iara Domingos. 200 anos de educação rural no Brasil: histórias de exclusão, abandono e discriminação. Educação em Foco, Belo Horizonte, v. 25, n. 46, p. 62-69, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/educacaoemfoco/article/view/6627>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.653/2008 – Plenário. Brasília, 2008. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2010&jornal=1&pagina=125&totalArquivos=176>.