

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**ELOÍSA DIAS GONÇALVES**

**ASSENTADOS NA UNIVERSIDADE:**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO A PARTIR DA TURMA “EVANDRO LINS E SILVA”**

**CURITIBA**

**2011**

**ELOÍSA DIAS GONÇALVES**

**ASSENTADOS NA UNIVERSIDADE:  
O DIREITO À EDUCAÇÃO A PARTIR DA TURMA “EVANDRO LINS E SILVA”**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, da Faculdade de Direito do Setor Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Peres Gediél

**CURITIBA**

**2011**

## DEDICATÓRIA

Aos que lutam pela terra e  
pela educação do campo.  
À Turma “Evandro Lins e Silva”.

## AGRADECIMENTOS

Obrigada mãe e pai, pelo amor e dedicação, e por terem me ensinado a importância da educação, em todos os seus sentidos. Obrigada Gu, por ser um irmão sempre tão atencioso. Tu sabes que tens minha eterna gratidão! Vó, Madrinha e Bel: obrigada por deixarem o céu da minha vida mais estrelado.

Obrigada às minhas irmãs queridas – Ali, Bila, Dani, Dessa, Lara, Lica, Juli Carpes, Juli Reis, Manda e Mel – que me acompanham há tanto tempo e que compreenderam a minha ausência ao longo desse ano.

Esse trabalho é fruto do caminho que trilhei nos últimos cinco anos. Mas não o trilhei sozinha! Por isso, agradeço aos companheiros de movimento estudantil, de extensão, de encontros. Agradeço por serem, sobretudo, companheiros de luta!

Obrigada ao SAJUP, aos sajupanos e às sajupanas, primeiros parceiros nessa jornada, com quem aprendi a beleza das pedras, das noites e dos poemas.

Agradeço ao Coletivo Maio, por ter me ajudado a compreender que é preciso buscar fazer, sempre, a “grande política”. E foi nessa busca que encontrei o tema (e o significado) dessa monografia.

Aos integrantes do projeto “Direito e Cidadania”, que lutam pela moradia, por terem resignificado as minhas manhãs de domingo. Tóia e Evandro, obrigada por terem embarcado comigo nessa luta que parecia ter tão poucos combatentes. Felizmente, era apenas aparência!

Muito obrigada aos amigos que ganhei nessa jornada: ao Doze, que a tornou muito mais fácil e divertida. À Sílvia, pessoa tão iluminada, sempre pronta pra ouvir: ouvir minha voz, meu choro, nossas risadas! Ao Diehl, por ter me ajudado a encontrar tantas respostas e tantas perguntas. Ao Dani, por sempre saber quando eu precisava, simplesmente, de um abraço. À Tchenna, pelos conselhos e sorrisos. Ao Marcelo, com quem descobri que “só quem tem a pira é que vê a paranóia!”. Ao Vi, por me fazer enxergar, na cinzenta Curitiba, a beleza de uma tarde de sol. Ao Mau, pelo carinho e pelas conversas sempre tão animadas. Ao Diorlei, pela amizade e por ter me oportunizado uma percepção mais concreta da Turma “Evandro Lins e Silva”. Ao Ney Strozake, sem o qual não teria sido possível realizar esse trabalho.

Por fim, agradeço ao professor Gediel pela orientação, pelo impulso e por ter acreditado e apoiado esse trabalho; por ser partícipe fundamental dessa longa viagem que chega ao fim. Ou ao começo.

## Canção óbvia

*Paulo Freire*

Escolhi a sombra desta árvore para  
repousar do muito que farei,  
enquanto esperarei por ti.  
Quem espera na pura espera  
vive um tempo de espera vã.  
Por isto, enquanto te espero  
trabalharei os campos e  
conversarei com os homens  
Suarei meu corpo, que o sol queimará;  
minhas mãos ficarão calejadas;  
meus pés aprenderão o mistério dos caminhos;  
meus ouvidos ouvirão mais,  
meus olhos verão o que antes não viam,  
enquanto esperarei por ti.  
Não te esperarei na pura espera  
porque o meu tempo de espera é um  
tempo de quefazer.  
Desconfiarei daqueles que virão dizer-me,  
em voz baixa e precavidos:  
É perigoso agir  
É perigoso falar  
É perigoso andar  
É perigoso, esperar, na forma que esperas,  
porque esses recusam a alegria de tua chegada.  
Desconfiarei também daqueles que virão dizer-me,  
com palavras fáceis, que já chegaste,  
porque esses, ao anunciar-te ingenuamente,  
antes te denunciam.  
Estarei preparando a tua chegada  
como o jardineiro prepara o jardim  
para a rosa que se abrirá na primavera.

## RESUMO

Esse trabalho analisa o contexto que permitiu a criação da Turma de Direito “Evandro Lins e Silva”, na Universidade Federal de Goiás, voltada aos beneficiários da reforma agrária e agricultores familiares abrangidos pela Lei Federal nº 11.326/2006, bem como seus fundamentos jurídicos. Para tanto, apresenta um panorama histórico da educação do campo e as medidas propostas para solucionar a questão agrária brasileira, que tem gerado tantos conflitos. Aborda-se o processo de construção de políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação, garantido pela Constituição Federal de 1988, com destaque para a experiência do Pronera. Apresenta-se a trajetória que culminou na criação da Turma “Evandro Lins e Silva” e as dificuldades enfrentadas para a sua manutenção, tendo em vista que essa iniciativa está sendo questionada judicialmente pelo Ministério Público Federal. Por fim, analisa a possibilidade de considerar essa Turma como uma ação afirmativa e se ela atende às finalidades do Pronera.

Palavras-chave: Educação do campo. Reforma agrária. Direito à educação. Ação afirmativa.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1. Analfabetismo no Brasil entre pessoas de 15 anos ou mais: tendência 1920/2000.....	43
Tabela 2. Famílias assentadas de 1964 a 1994.....	59
Tabela 3. Assentamentos não reformadores e reformadores por período de governo.....	64
Tabela 4. Famílias assentadas (1995-2002).....	65
Tabela 5. Grandes números da Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária – 2004.....	74
Tabela 6. Beneficiários do Pronera.....	101
Tabela 7. Violência contra a ocupação e a posse.....	127
Gráfico 1. A luta pela terra e sua conquista – 1979-2006.....	69

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1. A EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL</b> .....	12
1.1. Fases da educação do campo no Brasil.....	12
1.2. Primeira fase: da Colônia ao início da República.....	14
1.3. Segunda fase: 1930 a 1988.....	21
1.4. Terceira fase: pós- Constituição Federal de 1988.....	33
<b>2. A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL</b> .....	45
2.1. A reforma agrária no Brasil.....	45
2.2. O fim da ditadura, a luta pela terra e a Constituinte.....	53
2.3. O modelo de reforma agrária dos governos FHC e Lula.....	61
2.4. A situação da educação nos assentamentos.....	70
<b>3. O PRONERA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	78
3.1. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988.....	78
3.2. O direito à educação.....	85
3.3. A construção de políticas públicas e os movimentos sociais.....	88
3.4. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.....	94
<b>4. A TURMA “EVANDRO LINS E SILVA”</b> .....	103
4.1. A democratização da educação superior.....	103
4.2. Assentados na faculdade de Direito da UFG.....	106
4.3. A educação do campo e as ações afirmativas.....	113
4.4. A finalidade do Pronera e a Turma “Evandro Lins e Silva”.....	122
<b>CONCLUSÃO</b> .....	134
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	138

## INTRODUÇÃO

Em 2009, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, alguns professores e estudantes começaram a formular uma proposta: criar uma turma de Direito para assentados da reforma agrária, a exemplo da experiência da Universidade Federal de Goiás (UFG). O início dos debates mostrou que seria fundamental compreender o processo de implantação da turma da UFG, para que fosse possível concretizar essa proposta no Paraná.

Desde o início, o Coletivo Maio – grupo político formado por estudantes da Faculdade de Direito da UFPR – decidiu apoiar e construir esse projeto. E a ideia do presente trabalho de conclusão de curso, acerca da experiência da Turma “Evandro Lins e Silva”<sup>1</sup>, se desenvolveu no interior desse grupo, a fim de colaborar com o processo que se iniciava, e encontra-se em curso, na UFPR.

Os primeiros contatos com a fundamentação jurídica da turma da UFG indicaram a existência de uma ligação com o debate em torno das ações afirmativas. Inicialmente voltadas aos negros e às mulheres, as políticas com caráter afirmativo têm se diversificado, assumindo novas formas e sendo direcionadas a outros segmentos sociais. Em comum, o objetivo de superar as desigualdades existentes na sociedade, efetivando o direito à educação e ao trabalho.

No Brasil, no final do século XX os povos do campo começaram a reivindicar a criação de políticas públicas específicas para a sua realidade, inclusive políticas afirmativas. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera – é uma expressão desse movimento.

No entanto, a legalidade das ações pautadas no Pronera tem sido questionada judicialmente, inclusive no caso da Turma “Evandro Lins e Silva”. Os debates jurídicos em torno da legalidade e da legitimidade dessa turma; a inovação que ela representa para o direito à educação e as ações afirmativas; a existência de poucos estudos sobre o tema; e a possível contribuição resultante dessa experiência para a efetivação de direitos fundamentais, foram fatores determinantes para a

---

<sup>1</sup> Os estudantes que compõem a turma da UFG decidiram denominá-la desta forma, em homenagem a Evandro Cavalcanti Lins e Silva, advogado especializado em Direito Penal que atuou em inúmeros processos defendendo perseguidos políticos. Fundou o Partido Socialista Brasileiro em 1947. Foi Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1963 a 1969, quando foi aposentado com base no Ato Institucional nº 5. Recebeu diversas homenagens e condecorações ao longo de sua vida, que reconhecem seu trabalho em defesa dos direitos humanos. Em 2000, defendeu José Rainha Júnior em processo no Tribunal do Júri, de Vitória/ES. Faleceu em 2002, aos 90 anos.

escolha do tema a ser desenvolvido nesse trabalho, etapa necessária na formação dos estudantes de Direito.

Nesse contexto, importante a reflexão proposta por Maurício Tragtenberg: “o conhecimento a quem e para que serve?”. Assim, procurou-se manter a maior distância possível da “delinqüência acadêmica”, ou seja, da “existência de estruturas de ensino onde os meios (técnicas) se tornam os fins. Os *fins* formativos são esquecidos; a criação do conhecimento e sua reprodução cede lugar ao *controle* burocrático de sua produção como suprema virtude”<sup>2</sup>.

Decidida a temática, necessário desenvolvê-la. Considerando que a sustentação teórica das ações afirmativas é a existência de histórica negação de direitos a um grupo social, imprescindível analisar se o direito dos povos do campo à educação foi garantido, e de que forma. Esse é o objetivo do primeiro capítulo dessa monografia, em que são expostas as principais iniciativas educacionais desenvolvidas no país, ao longo de sua história. Além disso, destaca-se o caráter da educação que tem sido assegurada à população rural, apresentando a proposta pedagógica da educação voltada ao campo.

Todavia, imperioso compreender o contexto em que se insere a temática da educação do campo. Entender a situação concreta daqueles que – hoje – são potenciais beneficiários de políticas públicas afirmativas. Assim, o segundo capítulo pretende mostrar como se formou a atual estrutura fundiária brasileira, quais os seus impactos na vida do campo, bem como o que tem sido proposto – e realizado – para alterar essa realidade. Por fim, apresenta um panorama da situação da educação dos assentamentos da reforma agrária, com base nos dados disponibilizados por pesquisas realizadas em âmbito nacional.

Após se ter abordado a educação do campo e a questão agrária brasileira, avança-se em direção ao atual ordenamento jurídico constitucional. Dessa forma, o terceiro capítulo tem por foco o tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 ao direito à educação, bem como a importância desse direito para a concretização dos objetivos estabelecidos para a República brasileira.

Ainda nesse capítulo, considerando que a efetivação de direitos sociais, como o direito à educação, passa pela criação de políticas públicas, analisa-se o papel dos movimentos sociais nesse processo, tomando-se como exemplo a construção do

---

<sup>2</sup> TRAGTENBERG, Maurício. *A delinqüência acadêmica*. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-01-tragtenberg.pdf>>. Acesso em: 13/11/2011.

Pronera. Encerrando o capítulo, faz-se uma breve exposição desse programa: seus objetivos, beneficiários, metodologia.

O último capítulo apresenta os detalhes da iniciativa da Universidade Federal de Goiás, que fora batizada como Turma “Evandro Lins e Silva”. A primeira turma de Direito voltada aos beneficiários da reforma agrária e aos agricultores familiares encontrou diversas dificuldades para sua implantação, como será exposto.

Mesmo após iniciadas as aulas, a continuidade da turma foi ameaçada por uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal. Para o *Parquet*, não é possível considerar a Turma “Evandro Lins e Silva” uma ação afirmativa. Além disso, haveria desvio de finalidade dos recursos do Pronera ao destiná-los à criação de uma turma de Direito.

A partir da noção de ação afirmativa e de educação do campo apresentadas ao longo do trabalho, e considerando a fundamentalidade do direito à educação, serão abordados os argumentos expostos no processo judicial referente à Turma “Evandro Lins e Silva”. Será possível, então, concluir se essa turma está, ou não, albergada pelo ordenamento jurídico constitucional.

## **1. A EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL**

Nos últimos anos foram desenvolvidas algumas políticas públicas educacionais, de caráter compensatório, para a população do campo. Essas políticas se fundamentam na ausência histórica de programas de educação voltados a esse segmento social. Para avaliar a necessidade e a legitimidade desse tipo de política, cumpre analisar como tem sido desenvolvida a educação do campo no Brasil, objetivo desse capítulo.

Para tanto, serão expostas as principais iniciativas nacionais e regionais de educação que foram desenvolvidas no país. Tal análise não se restringirá aos programas oficiais, abordando também as experiências desenvolvidas por organizações da sociedade civil.

### **1.1. Fases da educação do campo no Brasil**

Inicialmente, cumpre destacar que a análise histórica da educação do campo deve ser empreendida junto à análise do próprio desenvolvimento do país. De acordo com Maria Julieta Costa Calazans, em estudo sobre as políticas públicas para a educação no meio rural,

O ensino regular em áreas rurais teve seu surgimento no fim do 2º Império e implantou-se amplamente na primeira metade deste século. O seu desenvolvimento através da história reflete, de certo modo, as necessidades que foram surgindo em decorrência da própria evolução das estruturas socioagrárias do país.<sup>3</sup>

Não há dúvidas de que a questão educacional está ligada intimamente ao sistema de produção econômico brasileiro. A demanda pela educação é influenciada pelo tipo de produção e de desenvolvimento vigente no país. Dessa forma, a relevância que é dada socialmente ao sistema educacional e o público a que ele será destinado variam conforme os diferentes enfoques que a economia toma.

Outro fator determinante nesse processo, como salienta Calazans, é a estrutura agrária que se consolidou no país ao longo de cinco séculos. Além da questão econômica, Romanelli ressalta que

---

<sup>3</sup> CALAZANS, Maria Julieta Costa. Para compreender a educação do estado no meio rural – traços de uma trajetória. In: THERRIEN, Jacques. *Educação e escola no campo*. Campinas, SP: Papyrus, 1993, p.15.

A forma como se organiza o poder também se relaciona diretamente com a organização do ensino, em princípio porque o legislador é sempre o representante dos interesses políticos da camada ou facção responsável por sua eleição ou nomeação e atua, naquela organização, segundo esses interesses ou segundo os valores da camada que ele representa.<sup>4</sup>

Por fim, ressalta-se a importância de se compreender qual o caráter da educação que tem sido garantida à população rural. Ou seja, qual a proposta pedagógica da educação voltada ao campo: se ela considera as especificidades do seu público, trabalhando a partir delas para a formação de uma consciência crítica; ou se há apenas um transplante da educação pensada para a cidade, resultando, como salienta Marinho, em uma escola reprodutivista<sup>5</sup> e que não contribui para a permanência da população no meio rural.

Assim, ao abordar a educação do campo serão considerados todos esses fatores: o econômico, a questão agrária, o político e o pedagógico. Essa abordagem permite identificar três grandes fases pelo qual passou a educação das populações do campo no Brasil.

A primeira se estende do período colonial ao fim da 1ª República e caracteriza-se pela ausência de políticas educacionais sólidas para o campo. As poucas iniciativas existentes estavam ligadas à iniciativa privada e ocorreram de maneira esparsa. Além disso, não tinham como preocupação central a formação da população rural, uma vez que essa era composta, sobretudo, por escravos negros.

A história da educação brasileira anterior à segunda década do século XX não apresenta, evidentemente, grande uniformidade. Alguns traços comuns poderiam ser a extrema precariedade (quantitativa e qualitativa) do sistema de ensino elementar e o pequeno papel exercido pelos esforços por sua expansão nas lutas políticas desenvolvidas no período.<sup>6</sup>

Entretanto, percebe-se uma mudança na estrutura social do país no início do século XX, cujos reflexos são percebidos também na área educacional. A educação

---

<sup>4</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978, p. 14.

<sup>5</sup> “Classificar a escola como reprodutivista significa afirmar que, ao contrário de ser um lugar de transformação da realidade, a escola, onde o processo educacional se desenvolve, assume o papel de mantenedora das desigualdades sociais, logicamente não cumprindo com sua função.” MARINHO, Ernandes Reis. *Um olhar sobre a educação rural brasileira*. Brasília: Universa, 2008, p.10.

<sup>6</sup> PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação Popular e Educação de Adultos*. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1985, p. 53.

do campo, especialmente a partir de 1930, entra na agenda política brasileira. Diversas ações e campanhas procuram resolver essa “questão social”, correntemente associada ao êxodo rural.

Essa segunda fase (a partir de 1930) representa o verdadeiro início da educação no meio rural. Contudo, a despeito da grande relevância que o tema adquiriu, esse processo ocorreu de maneira descontínua e insuficiente para atender às demandas dos povos do campo.

E o terceiro período inicia-se com o restabelecimento do Estado Democrático de Direito, tendo como marco a Constituição Federal de 1988. Um novo período é inaugurado na realidade do país, com a promessa de ampla participação política popular e a consolidação de movimentos sociais que reivindicam uma atuação estatal consistente e coerente com os preceitos constitucionais. Nessa fase, são formuladas novas propostas de educação, sendo consolidado o conceito de “educação do campo”<sup>7</sup>.

## 1.2. Primeira fase: da Colônia ao início da República

Inicialmente, a ocupação do território brasileiro pelos europeus ocorreu segundo o modelo das Capitânicas Hereditárias. Os donatários “receberam, cada um, o poder de ser senhor em suas terras, com jurisdição civil e criminal e podiam conceder terras em sesmaria; foram nomeados sesmeiros do Rei.”<sup>8</sup>. Contudo, apenas duas das quatorze Capitânicas prosperaram: a de São Vicente e a de Pernambuco.

Nessa época, em termo de relações de pertencimento, prevaleceu o regime sesmarial. As sesmarias foram criadas em Portugal, no século XIV, como forma de transferir terras que estavam abandonadas a quem pudesse nelas produzir alimentos.

No Brasil, contudo, a realidade era bem diferente e o principal objetivo da Coroa Portuguesa era consolidar a posse das terras recém “descobertas” e produzir

---

<sup>7</sup> [...] enquanto **escola no campo** representa um modelo pedagógico ligado a uma tradição ruralista de dominação, a **escola do campo** representa uma proposta de construção de uma pedagogia, tomando como referências as diferentes experiências dos seus sujeitos: os povos do campo. [Grifo nosso] (FERNANDES, Bernardo Mançano. Diretrizes para uma caminhada. In: KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salete (org.). *Educação do campo: identidades e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002, p. 68).

<sup>8</sup> MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 61.

bens de exportação. “O uso das sesmarias foi, portanto, a forma que Portugal encontrou para promover a conquista do território brasileiro.”<sup>9</sup>.

Além disso, uma importante função cumprida pelas sesmarias foi restringir o acesso à terra, dificultando a sua ocupação espontânea por pequenos produtores, baseados na cultura de subsistência. Com isso e com o regime de escravidão, garantia-se a oferta de mão-de-obra barata para a produção de cana-de-açúcar.

Tendo em vista que no Brasil, num primeiro momento, não foi encontrado ouro e prata, a terra foi o grande “produto” à disposição de Portugal e dos interesses mercantilistas. Devido ao insucesso das Capitânicas Hereditárias, em 1549 foi estabelecido um novo regime político, com a nomeação de um Governador Geral. O primeiro a receber esse cargo foi Tomé de Souza, que veio de Portugal e consigo trouxe os jesuítas, “que se incumbiram da formação moral, religiosa e educacional durante os duzentos anos seguintes.”<sup>10</sup>.

Uma das funções do Governador Geral era a de conceder, em nome do rei, sesmarias àqueles que pudessem utilizar as terras. Contudo, Marés salienta que esse critério não foi respeitado, e as concessões “acabaram por constituir-se em fonte de criação de latifúndios, [...] e passaram a ser uma distribuição da elite a si mesma, como exercício do poder e sua manutenção.”<sup>11</sup>.

O Brasil, como colônia de exploração, servia aos interesses da metrópole, sendo que os investimentos concentravam-se na produção do açúcar e de outros produtos para a comercialização na Europa.

As atividades de produção não exigiam preparo, quer do ponto de vista de sua administração, quer do ponto de vista da mão-de-obra. O ensino, assim, foi conservado à margem, sem utilidade prática visível para uma economia fundada na agricultura rudimentar e no trabalho escravo.<sup>12</sup>

Marinho aponta que o poder dos senhores de engenho representou um entrave ao desenvolvimento de uma proposta educacional, uma vez que eles exerciam uma grande autoridade sobre as pessoas que trabalhavam nas suas terras. Em verdade, os escravos não eram considerados pessoas, não tendo direitos e estando submissos aos seus proprietários. E como os senhores de engenho, em

---

<sup>9</sup> MARÉS, 2003, p. 59.

<sup>10</sup> MARINHO, 2008, p. 20.

<sup>11</sup> MARÉS, *op. cit.*, p. 62.

<sup>12</sup> ROMANELLI, 1978, p. 34.

geral, não viam importância na educação para a produção, não a incentivavam. Assim, apenas aos filhos homens dos senhores de engenho e donos de terra cabia o direito à educação. Portanto, um dos males produzidos pelo latifúndio escravocrata foi a negação do acesso à educação para a maior parte das pessoas que viviam no Brasil: os escravos negros.

Diante desse contexto social, a educação ofertada pelos padres jesuítas acabou se restringindo à

educação elementar para a população índia e branca em geral (salvo as mulheres), educação média para os homens da classe dominante, parte da qual continuou nos colégios preparando-se para o ingresso na classe sacerdotal, e educação superior religiosa só para esta última.<sup>13</sup>

A educação ofertada pelos jesuítas era voltada à “ilustração”, a proporcionar uma cultura geral básica, sem se preocupar com a preparação para o trabalho, e tornou-se “símbolo de classe e instrumento de dominação.”<sup>14</sup>

Contudo, “A educação popular dos primeiros tempos, utilizada como instrumento de cristianização e de sedimentação do domínio português, não sobrevive à ação de Pombal”<sup>15</sup>, que em 1758, expulsou os jesuítas de Portugal e de seus domínios. Passaram-se treze anos até que fossem tomadas as primeiras medidas para substituição dos educadores, o que resultou numa desestruturação ainda maior do ensino do país, que já era precário. Mas apesar disso,

Foi ela, a educação dada pelos jesuítas, transformada em educação de classe, com as características que tão bem distinguiam a aristocracia rural brasileira, que atravessou todo o período colonial e imperial e atingiu o período republicano, sem ter sofrido, em suas bases, qualquer modificação estrutural, mesmo quando a demanda social de educação começou a aumentar, atingindo as camadas mais baixas da população e obrigando a sociedade a ampliar sua oferta escolar.<sup>16</sup>

Ainda nesse período, houve a tentativa de organização da educação por meio das Aulas Régias, um modelo português introduzido no Brasil a partir de 1772. Contudo, aqui elas não foram bem sucedidas, devido à “falta de pessoal qualificado

---

<sup>13</sup> ROMANELLI, 1978, p. 35.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>15</sup> PAIVA, 1985, p. 53.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 35.

e organização precária do sistema educacional”<sup>17</sup>. Destaca-se, também, a contribuição dos capelães de engenho e dos tios-padres para a educação dos filhos da aristocracia rural.

Analisando a educação no Brasil Colônia, Marinho conclui que não houve nenhuma iniciativa com projeção nacional, devido a quatro causas:

1ª Para o governo português, o Brasil era terra de exploração e não de investimento; assim, as riquezas deveriam sair daqui para a metrópole e não fazer o inverso. 2ª A atividade econômica do país era braçal e não requeria uma mão-de-obra especializada, pois para trabalhar no campo, extrair minério, ou cuidar do gado, o homem não precisa saber ler nem escrever, e para os senhores, melhor não saber mesmo – é mais fácil a manipulação. 3ª A população brasileira na sua grande maioria era formada de índios, negros escravos e mulheres, pessoas que não tinham direito à educação. 4ª Uma educação rural dependeria do apoio do senhor das terras, se ele não reconhecia a educação como algo importante, logicamente não iria apoiá-la.<sup>18</sup>

Durante o período em que a Corte Portuguesa se instalou no Brasil, algumas medidas relativas à educação e à cultura foram adotadas, especialmente no âmbito do ensino superior, com a criação dos primeiros cursos superiores não-teológicos. O escopo era “atender à demanda educacional da aristocracia portuguesa e preparar quadros para as novas ocupações técnico-burocráticas.”<sup>19</sup>. Como ressalta Romanelli, “A preocupação exclusiva com o ensino superior e o abandono total em que ficaram os demais níveis do ensino demonstram claramente esse objetivo.”<sup>20</sup>.

No século XIX a sociedade brasileira torna-se mais complexa. A mineração favorece a formação de uma classe intermediária, especialmente nos centros urbanos. Além disso, é nesse período que surgem as primeiras manifestações do processo de industrialização e urbanização. Tais mudanças não deixaram incólume nem a estrutura política do país, nem o sistema educacional.

Com a Independência, o país teve que organizar toda uma estrutura estatal, política e administrativa. Isso demandou um contingente de pessoas escolarizadas e possibilitou a consolidação dessa classe intermediária. “A escola, representada sobretudo pelas novas Faculdades de Direito, criadas na década de 1820 (...),

---

<sup>17</sup> MARINHO, 2008, p. 25.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>19</sup> PAIVA, 1985, p. 60.

<sup>20</sup> ROMANELLI, 1978. p. 38.

passou a desempenhar o papel de fornecedora do pessoal qualificado para essas funções.”<sup>21</sup>

Assim, o período que se seguiu à Independência política viu também diversificar-se um pouco a demanda escolar: a parte da população que então procurava a escola já não era apenas pertencente à classe oligárquico-rural. A esta, aos poucos, se somava a pequena camada intermediária, que, desde cedo, percebeu o valor da escola como instrumento de ascensão social.<sup>22</sup>

Destarte, a procura pela educação estava ligada, diretamente, à procura pelo *status* que ela conferia à classe dominante. Isso contribuiu para que, mesmo com uma nova classe social tendo acesso à educação, o tipo de ensino (acadêmico, humanista, retórico) permanecesse o mesmo, “porque era o único que ‘classificava’”<sup>23</sup>.

A despeito dessa demanda, Romanelli ressalta que não houve, com a independência, uma imediata modificação da situação da educação no país. Assim sendo, a educação (e, em especial, a educação básica) é, mais uma vez, deixada em um segundo plano. Prova disso foi o Ato Adicional de 1834, pelo qual a União passa a ser responsável apenas pelo ensino superior, ficando os demais níveis de ensino a cargo das Províncias, que possuíam uma estrutura (administrativa e orçamentária) muito desarticulada. Destarte, “o Ato Adicional eliminou quaisquer pretensões de uniformização do ensino do primeiro grau em todo o país.”<sup>24</sup>.

Romanelli ressalta que essa descentralização, aliada à falta de recursos das Províncias e ao sistema de tributação da época, provocou um abandono do ensino primário, com a concentração dos esforços da iniciativa privada na manutenção do ensino secundário. “O fato de a maioria dos colégios secundários estarem em mãos de particulares acentuou ainda mais o caráter classista e acadêmico do ensino, visto que apenas as famílias de altas posses podiam pagar a educação de seus filhos.”<sup>25</sup>.

A Lei de 15 de outubro de 1827 também é um marco importante dessa fase, uma vez que, em seu artigo 2º ela permite a extinção das escolas “em lugares pouco

---

<sup>21</sup> ROMANELLI, 1978, p. 39.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> PAIVA, 1985, p. 62.

<sup>25</sup> ROMANELLI, *op. cit.*, p. 40.

populosos”<sup>26</sup>, como a zona rural. Isso, sem dúvida alguma, não contribui para a efetivação da educação no campo, pois a implantação dessa medida obrigaria a população do campo a se deslocar para ter acesso às escolas.

Ainda no Império, houve uma segunda reforma da educação, por intermédio do Decreto nº 7247/1879, em que “se estabeleceu que ‘o ensino nas escolas primárias do 2º grau constaria da continuação e desenvolvimento das disciplinas ensinadas no 1º grau e mais, entre outras disciplinas, noções de lavoura e horticultura”<sup>27</sup>. Ela apresenta uma “preocupação de levar rudimentares conhecimentos às populações distantes, mas não uma preocupação em se criarem reais condições de educação escolar”<sup>28</sup>.

Percebe-se que a educação brasileira, até então, não passava de uma resposta aos anseios da elite. Primeiro, porque a maior importância e estrutura foram dadas aos cursos superiores e, em especial, ao de Direito. Segundo Romanelli, “em 1864, nas duas Faculdades de Direito, estavam matriculados 826 alunos, contra 294 em Medicina, 154 em Engenharia (Escola Central) e 109 na Escola Militar e de Aplicação.”<sup>29</sup>. E, em segundo lugar, “porque a educação dita popular estava em estado de abandono e a educação média tinha se tornado meramente propedêutica”<sup>30</sup>.

O processo de descentralização da educação primária gerou muita desigualdade entre as diversas regiões do país, agravada pelo deslocamento do eixo econômico para o Centro-Sul, na segunda metade do século XIX. “Trabalhando em núcleos coloniais no sul do país como pequenos proprietários, os imigrantes se preocuparam com a instrução de seus filhos e desenvolveram seus próprios sistemas de ensino.”<sup>31</sup>.

O fim do século XIX e o início do século XX foram marcados por uma relevante mudança no cenário político, econômico e social brasileiro. Além da Proclamação da República em 1889, houve um aceleração no processo de industrialização e urbanização do país. Como consequência, houve um rearranjo das forças políticas dominantes, com o surgimento de novos setores, ligados ao

---

<sup>26</sup> PEDAGOGIA EM FOCO. História da educação no Brasil. *Lei de 15 de outubro de 1827*. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb05a.htm>>. Acesso em: 28/06/2011.

<sup>27</sup> CALAZANS, 1993, p. 18

<sup>28</sup> MARINHO, 2008. p. 49.

<sup>29</sup> ROMANELLI, 1978, p. 40.

<sup>30</sup> MARINHO, *op. cit.*, p. 38.

<sup>31</sup> PAIVA, 1985, p. 65.

capital industrial, que passaram a disputar espaço com a elite agrária. A 1ª Guerra Mundial, a diminuição das importações e a queda do câmbio também contribuíram para essas alterações.

Apesar disso, a primeira Constituição Republicana brasileira não alterou o sistema educacional instaurado pelo Ato Adicional de 1824. Foi mantida a descentralização do ensino e, conseqüentemente, consagrado um sistema dual.

Era também uma forma de oficialização da distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional).<sup>32</sup>

A intensa migração da zona rural para a urbana gerou uma inquietação política, e a educação rural fora apresentada como uma resposta a essa questão, fortalecendo-se a “concepção de educação-panacéia, encobrindo os verdadeiros problemas da sociedade brasileira.”<sup>33</sup>. Conforme nota Calazans,

As revoluções agroindustriais e suas conseqüências no contexto brasileiro, principalmente a industrialização, provocaram alterações que obrigaram os detentores do poder no campo a concordar com algumas mudanças, como por exemplo a presença da escola em seus domínios. Assim, **a escola surge no meio rural brasileiro tardia e descontínua.**<sup>34</sup> [Grifo nosso]

A luta pela democratização do ensino também se relaciona com os interesses do grupo industrial-urbano, que estava em ascensão, e desejava ampliar as suas bases de representação eleitoral. E como a Constituição de 1891 não permitia o voto dos analfabetos, era necessário difundir o ensino, inclusive no meio rural, para que as relações de poder pudessem ser alteradas.

Surgem os movimentos privados para difusão do ensino, luta-se pela intervenção da União nesse sentido, aparecem as primeiras iniciativas em favor do ensino rural tentando levar ao campo os novos valores industriais-urbanos e ferir o poder agrário em suas bases. Caracteriza o período a luta contra o analfabetismo, transformado em causa de todos os problemas nacionais, que será substituído na década dos 20 pela luta em favor do “ensino primário integral”.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> ROMANELLI, 1978, p. 41.

<sup>33</sup> PAIVA, 1985, p. 90.

<sup>34</sup> CALAZANS, 1993, p.16.

<sup>35</sup> PAIVA, *op. cit.*, p. 95.

A alteração da base econômica do campo também foi um fator importante para a consolidação da ideia de que a educação é necessária ao desenvolvimento do campo, ao contrário do que se pensava nos séculos anteriores.

A monocultura da cana-de-açúcar, que dominou a economia do país até a metade do século passado, prescindia de mão-de-obra especializada. No entanto, com o advento da monocultura cafeeira e o fim da escravidão, a agricultura passou a carecer de pessoal mais especializado para o setor.<sup>36</sup>

Contudo, há que se ressaltar que a expansão capitalista não ocorreu de forma homogênea pelo território nacional e “a expansão da demanda escolar só se desenvolveu nas zonas onde se intensificaram as relações de produção capitalista, o que acabou criando uma das contradições mais sérias do sistema educacional brasileiro.”<sup>37</sup>

Diante desse panorama, Calazans conclui que “só a partir de 1930 ocorreram programas de escolarização considerados relevantes para as populações do campo”<sup>38</sup>, o que demonstra o quanto esse segmento social foi, historicamente, prejudicado no que se refere ao acesso à educação.

### **1.3. Segunda fase: 1930 a 1988**

Devido às transformações iniciadas no final do século XIX, na década de 1930 intensifica-se a preocupação com a educação e, em especial, com a educação rural. Começa-se a pensar – finalmente – em políticas educacionais para esse setor da sociedade, atendendo às demandas sociais surgidas com a consolidação do capitalismo industrial e da modernização do campo. Assim, inaugura-se uma nova fase na história da educação do campo brasileiro.

[...] embora a causa da educação rural fosse defendida com ardor desde os anos 10 e se manifestasse durante os anos 20 (a ponto da III Conferência Nacional de Educação em 1929 tratar especificamente do assunto), é com a Revolução de 1930 que ela ganha impulso definitivo, apoiada pelo governo.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> CALAZANS, 1993, p.15.

<sup>37</sup> ROMANELLI, 1978, p. 60.

<sup>38</sup> CALAZANS, *op. cit.*, p.17.

<sup>39</sup> PAIVA, 1985, p. 127.

O enfraquecimento do grupo agrário, resultante da crise econômica de 1929, que afetou a comercialização de café, “vai permitir que o grupo industrial-urbano, aliado e apoiado pelos militares, obtenha sucesso na tomada do poder através das armas.”<sup>40</sup>.

E a partir da Revolução de 1930, “o que se procurou foi um reajustamento constante dos setores novos da sociedade com o setor tradicional, do ponto de vista interno, e, destes dois, com o setor internacional, do ponto de vista externo.”<sup>41</sup>.

O período conhecido como 2ª República (da Revolução de 1930 até o golpe de 1937) ficou marcado pelas lutas ideológicas em torno de qual caráter político o Governo Provisório deveria assumir. E no campo educacional, pela disputa entre os “pioneiros” e os conservadores.

Esta é a época em que a luta e os debates entre conservadores e renovadores torna-se também mais radical, correspondendo ao crescente radicalismo político observado em todo o país. Esta luta se prolonga até 1937 quando, com o golpe de Estado, os debates são paralisados e o prestígio dos educadores passa a condicionar-se às suas respectivas posições políticas.<sup>42</sup>

Consolidou-se entre os educadores um movimento renovador das concepções pedagógicas, influenciado pelos “Movimentos de Escolas Novas” da Europa e dos Estados Unidos. Representada pela Associação Brasileira de Educação, criada em 1924, essa corrente teve um papel de destaque na luta ideológica ocorrida tanto na promulgação da Constituição de 1934, quanto na aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases do país.

Os pioneiros defendiam o ruralismo pedagógico “como tentativa de levar a educação ao campo criando uma escola de ‘natureza rural’ a fim de conter a migração ‘em suas fontes’”<sup>43</sup>.

Nesse clima de “ruralismo” educacional fundam-se associações destinadas a favorecer o desenvolvimento da educação rural. Difundem-se as idéias

---

<sup>40</sup> PAIVA, 1985, p. 112.

<sup>41</sup> ROMANELLI, 1978, p. 47.

<sup>42</sup> PAIVA, *op. cit.*, p. 125.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 93.

do ruralismo pedagógico mexicano e a metodologia de suas missões rurais; organizam-se cursos de capacitação do magistério rural.<sup>44</sup>

Ressalte-se que o ruralismo pedagógico defendia o interesse dos fazendeiros, que temiam que o êxodo rural desenfreado dificultasse a obtenção de mão-de-obra barata. Destarte, essa corrente pedagógica manteve a lógica reprodutivista na educação rural, “pois defendia a idéia de que o homem deveria ficar na zona rural, mas não apresentava uma proposta inovadora para a vida dele.”<sup>45</sup>.

Em 1931, ocorreu a IV Conferência Nacional de Educação, sendo que um dos objetivos do evento era elaborar as diretrizes para uma política nacional de educação, como fora solicitado pelo Governo Federal. Entretanto,

[...] a polêmica em torno do ensino leigo e da escola pública se tornou tão acirrada, que não houve clima, nem condições, para atender ao pedido do Governo, com o que ficou configurada a falta de uma definição objetiva do que era e do que pretendia o movimento renovador. Foi então que os líderes desse movimento resolveram precisar seus princípios e torná-los públicos, através de um documento endereçado “Ao povo e ao Governo”. Surge, pois, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932.<sup>46</sup>

Do referido Manifesto, destaca-se a proposta de que “Toda a educação varia sempre em função de uma ‘concepção de vida’, refletindo, em cada época, a filosofia predominante que é determinada, a seu turno, pela estrutura da sociedade.”<sup>47</sup> De acordo com Romanelli,

Reivindicando uma ação firme e objetiva do Estado, no sentido de assegurar escola para todos, contestando a educação como privilégio de classe, sem, contudo, recusar a contribuição da iniciativa particular, de cujo controle não deve o Estado abrir mão, o Manifesto toca profundamente no aspecto político da educação. E ao abordá-lo, toma partido em favor de uma ação vigorosa do Estado, no sentido de que este, se não elimina, pelo menos não deixe aumentar as distâncias já existentes entre as classes sociais, no que respeita às oportunidades educacionais.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> PAIVA, 1985, p. 128.

<sup>45</sup> MARINHO, 2008, p. 62.

<sup>46</sup> ROMANELLI, 1978, p. 144.

<sup>47</sup> PEDAGOGIA EM FOCO. História da educação no Brasil. *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em: 30/06/2011.

<sup>48</sup> ROMANELLI, *op. cit.*, p. 147.

Adverte-se que esse movimento indica uma tomada de consciência, pelos educadores, do descompasso existente entre a situação da educação e o sistema econômico que estava se implantando no país, sem, contudo, apresentar qualquer óbice a esse tipo de desenvolvimento.

Para conseguir atender à demanda do Governo Federal e elaborar um anteprojeto para o capítulo constitucional “Da educação e da cultura”, nesse mesmo ano foi realizada a V Conferência Nacional de Educação. Destaca-se a previsão de se criar um “plano nacional de educação” e o reconhecimento da educação como direito de todos. “Desde o Ato Adicional, pela primeira vez, a autorização de uma política nacional de educação tornava-se lei.”<sup>49</sup>.

Art. 149 - A educação é **direito de todos** e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art. 150 - Compete à União:

a) fixar o **plano nacional de educação**, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

[...]

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) **ensino primário integral gratuito** e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;

b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;

c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;

d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;

e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.<sup>50</sup> [Grifo nosso]

Romanelli afirma que esse capítulo da Constituição de 1934 “representa, em sua quase totalidade, uma vitória do movimento renovador, salvo no seu artigo 153,

---

<sup>49</sup> PAIVA, 1985, p. 124.

<sup>50</sup> BRASIL. Constituição (1934). *Constituição*: República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 01/09/2011.

que instituiu o ensino religioso facultativo, favorecendo os interesses verbalizados pelos representantes da Igreja Católica.”<sup>51</sup>.

Como se pode perceber, a década de 1930 representa um marco na história da educação do campo, tendo em vista o destaque que o tema alcança, em decorrência de todo o movimento “ruralista” e das mudanças sociais vivenciadas. Mas até então, a proposta educacional “pensava em tudo, menos no homem como cidadão; via-o como elemento de uma estrutura que se precisava manter. Esse é o modelo que se estabelece nas formas educacionais tidas como reprodutivistas.”<sup>52</sup>.

O período da Segunda República foi marcado pelo “otimismo pedagógico”<sup>53</sup>, que encarava a questão da educação tecnicamente, sem levar em consideração, por exemplo, os aspectos sociais que levavam ao êxodo rural.

Segundo Paiva, a passagem da Segunda República ao Estado Novo corresponde, no debate educacional, à transição do “otimismo pedagógico” para o “realismo em educação”, pois

à medida em que se desenvolve e se radicaliza a luta política, os próprios educadores se vêem forçados a encarar mais de frente a educação em suas relações com a sociedade e a vida política do que faziam antes e a necessidade de definição política se coloca como a pedra de toque que conduz os “otimistas” ao “realismo”, coincidindo esta passagem com o declínio do movimento renovador.<sup>54</sup>

Um exemplo do caráter realista assumido no Estado Novo é a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) “pretendendo não somente contribuir na formação e aperfeiçoamento de professores e na melhoria qualitativa do ensino em geral, mas também no conhecimento da realidade educacional brasileira do ponto de vista quantitativo”<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> ROMANELLI, 1978, p. 151.

<sup>52</sup> MARINHO, 2008, p. 69.

<sup>53</sup> “O ‘otimismo pedagógico’ caracteriza-se pela preocupação com o funcionamento eficiente e com a qualidade dos sistemas de ensino ou dos movimentos educativos. Seus representantes têm se dedicado aos problemas de administração do ensino, preparação de professores, reformulação e aprimoramento de currículos e métodos. O principal problema não seria expandir a oferta da educação (de má qualidade) a toda a população, mas sim preparar adequadamente o número de pessoas que e o sistema pudesse atender, dentro de padrões considerados aceitáveis, para as tarefas sociais.” (PAIVA, 1985, p. 30).

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 134.

Durante o Estado Novo, reforça-se o ideário desenvolvimentista e consolida-se o entendimento de que a educação e, principalmente, a erradicação do analfabetismo, são fundamentais para sua concretização.

Em todo o período [1930 a 1945], entretanto, uma característica se manteve constante: o interesse pela educação rural e pelo ensino técnico-profissional, cuja ênfase se explicaria por serem percebidos como o aspecto educacional da estratégia governamental para a solução da “questão social”.<sup>56</sup>

Todavia, considerando as restrições políticas existentes num regime totalitário, no campo da luta ideológica em torno da concepção pedagógica, há um retrocesso.

A partir da década de 1940 proliferaram as campanhas educativas e “surgiram programas de destaque, tanto sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura como do Ministério da Educação e Saúde.”<sup>57</sup>. Essa “euforia” perduraria por cerca de vinte anos, propulsionada pela redemocratização e pela retomada dos debates que ela permitiu.

Além disso, de acordo com Calazans, “A ‘educação rural’ sob o patrocínio de programas norte-americanos tomou um grande impulso a partir do funcionamento da Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR)”<sup>58</sup>, criada em 1945.

Em 1947 instituiu-se a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), cujo escopo era criar condições para que pudessem ser tomadas “providências educativas de maior profundidade”<sup>59</sup>, por meio da alfabetização. “Durante o Estado Novo, Vargas havia explicitado a sua orientação ruralista como meio de conter a migração rural-urbana “em suas fontes” e a CEAA é o primeiro programa a colocar esta orientação em prática em larga escala.”<sup>60</sup>.

No entanto, Paiva ressalta que o foco da CEAA na zona rural deveu-se mais aos objetivos eleitorais, de mudança do equilíbrio político, do que ao combate ao êxodo. “A ‘educação para a democracia’ parece ter sido o principal fundamento da

---

<sup>56</sup> PAIVA, 1985, p. 115.

<sup>57</sup> CALAZANS, 1993, p. 21.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>60</sup> PAIVA, *op. cit.*, p. 176.

CEAA<sup>61</sup>. Exemplos disso são a falta de preocupação em adequar o método e o material utilizado na campanha para as especificidades do campo, e o combate dos “coronéis” locais a sua implementação, devido ao receio de perderem força política.

Já “a justificção econômica da Campanha se fez com base na idéia de que a ‘insuficiência cultural’ do país estaria entretendo a produção.”<sup>62</sup>. Entendia-se que não era possível o país se desenvolver quando a maioria da população era analfabeta. E os esforços da campanha se voltaram ao meio rural, pois era lá que se concentrava essa grande massa de analfabetos. Assim, a CEAA pretendia levar o ensino supletivo ao interior, “dando-lhe um sentido de ação pedagógico-social e ameaçando a estabilidade do poder político dos chefes locais, esteios das oligarquias estaduais representadas no Parlamento.”<sup>63</sup>.

Essa campanha funcionou de 1947 a 1963. Mas a partir de 1954 os recursos tornaram-se mais escassos e ela foi entrando em declínio. “Sua atuação, entretanto, excetuada uma pequena parcela, carecia de profundidade, reduzindo-se à mera alfabetização: apontavam-na como ‘fábrica de eleitores’”.<sup>64</sup>

Num período marcado mundialmente pela Guerra Fria e, internamente, pelo desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, é implantada mais uma campanha: a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER).

A CNER surgiu em 1952, após a experiência realizada na cidade de Itaperuna, no Estado do Rio de Janeiro. Era uma ação de “profundidade”, que não se restringia ao combate ao analfabetismo. Buscava o desenvolvimento da comunidade e, para tanto, utilizava o método das Missões Rurais, de origem mexicana. “Sua criação é um dos pontos altos de todo o movimento em favor do ensino rural, de grande importância entre nós desde os anos 20.”<sup>65</sup>.

Através das Missões Rurais a Campanha deveria promover entre as populações do campo a consciência do valor da entre-ajuda para que os problemas locais pudessem ser resolvidos e seu trabalho se consolidava e institucionalizava através da criação de Centros Sociais de Comunidade.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> PAIVA, 1985, p. 181.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 197.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 197.

Percebe-se que essa campanha também se fundamentava na crença de que a educação poderia resolver os problemas do campo, desconsiderando as consequências da organização e do modo de produção da sociedade. Há, assim, uma retomada do “otimismo pedagógico”.

Além das Missões Rurais, a CNER era composta pelos Centros de Treinamento, “destinados aos professores leigos, à preparação de folhos de agricultores para as atividades agrárias e à preparação de técnicos em audiovisuais aplicados à educação de base”<sup>67</sup>.

Paiva aponta como principal problema das Missões Rurais a dependência que gerava entre a comunidade e os técnicos. A retirada das Missões levava ao fracasso do trabalho realizado, especialmente nos locais que não possuíam dinamismo econômico suficiente para mantê-lo, afinal, o desenvolvimento depende de outros fatores, não apenas do educativo. Como reafirma Calazans, “Na prática, demonstrou-se que as pegadas dos agentes das Missões Rurais de Itaperuna eram rapidamente apagadas; as sementes das missões não germinavam.”<sup>68</sup>.

Contudo, não se pode negar que essas campanhas cumpriram o papel de “fábrica de eleitores” de forma exemplar: “o eleitorado havia crescido em quase 50% entre 1950 e 1960 (7,9 milhões de eleitores em 1950 e 11,7 milhões em 1960).”<sup>69</sup>.

Devido ao fracasso das campanhas de alfabetização, no período de 1958 a 1964, prevaleceu o “realismo em educação”. Assim, buscavam-se métodos mais adequados para a educação rural e de adultos, e foram feitas propostas que consideravam seus impactos políticos, econômicos e sociais para os educandos.

Mas o período que sucede o governo Juscelino Kubitschek assiste também à promulgação da LDB e às suas consequências no campo das iniciativas governamentais relativas à Educação Popular. Em face da nova Lei elabora-se o Plano Nacional de Educação e extinguem-se as Campanhas nacionais coordenadas pelo DNE, para atender ao princípio da descentralização administrativa das atividades educacionais.<sup>70</sup>

Após treze anos de tramitação, em 1961 foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4024). Segundo Romanelli, as principais

---

<sup>67</sup> PAIVA, 1985, p. 201.

<sup>68</sup> CALAZANS, 1993, p. 28.

<sup>69</sup> PAIVA, *op. cit.*, p. 204.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 222.

discussões, que travaram a aprovação da lei, giravam em torno da centralização e da privatização do ensino.

Num país de precários recursos financeiros e no qual a democracia ainda não passava de suprema aspiração de um punhado de educadores lúcidos, pode-se imaginar quanto iriam custar à educação do povo esses estranhos dispositivos de lei. Foi justamente contra eles que se insurgiu um movimento logo constituído como Campanha em Defesa da Escola Pública, liderado pelos educadores da velha geração dos “pioneiros” agora coadjuvados por profissionais de outros ramos, intelectuais, estudantes e líderes sindicais. Seu centro de atuação e irradiação foi a Universidade de São Paulo.<sup>71</sup>

Destarte, a primeira Lei de Diretrizes e Bases, apesar de ter tido a oportunidade, não alterou o sistema educacional do país. A educação primária, essencial às camadas populares, tornou-se ainda mais negligenciada, pois a lei restringiu os casos em que o Estado deveria oferecê-la gratuitamente.

Na Lei nº 4024/1961, há apenas três artigos que versam exclusivamente sobre a educação rural, *verbis*:

Art. 32. Os proprietários rurais que não puderem manter escolas primárias para as crianças residentes em suas glebas deverão facilitar-lhes a freqüência às escolas mais próximas, ou propiciar a instalação e funcionamento de escolas públicas em suas propriedades.

[...]

Art. 57. A formação de professores, orientadores e supervisores para as escolas rurais primárias poderá ser feita em estabelecimentos que lhes prescrevem a integração no meio.

[...]

Art. 105. Os poderes públicos instituirão e ampararão serviços e entidades, que mantenham na zona rural escolas ou centros de educação, capazes de favorecer a adaptação do homem ao meio e o estímulo de vocações e atividades profissionais.<sup>72</sup>

Em termos de proposta para a educação do campo, esses artigos não trazem qualquer novidade. Trata-se, em verdade, de uma consolidação daquilo que estava sendo discutido desde a década de 1930, e que se tentava colocar em prática por meio das campanhas de alfabetização. A influência do “ruralismo pedagógico” é perceptível, sobretudo, na leitura do artigo 105.

---

<sup>71</sup> ROMANELLI, 1978, p. 176.

<sup>72</sup> BRASIL. *Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 24/08/2011.

Não é a toa que Romanelli afirma que “Em essência, pois, a lei nada mudou. A sua única vantagem talvez esteja no fato de não ter prescrito um currículo fixo e rígido para todo o território nacional, em cada nível e ramo.”<sup>73</sup>.

Na década de 1960, as disparidades regionais brasileiras são agravadas e o governo decide tomar medidas para combatê-las. Nesse sentido, são criados diversos órgãos e programas de planejamento e desenvolvimento regional, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência da Região Sul (Sudesul) e o Projeto Rondon. “Com relação à educação, nessa conjuntura, pode-se dizer, genericamente, que ela é planejada, estruturada e realizada a partir das ‘necessidades educacionais de cada região’”.<sup>74</sup>.

Esse período também é caracterizado pela proliferação de movimentos ligados à promoção da cultura popular, nascidos da preocupação de estudantes, intelectuais e políticos com a participação política do povo. “Pretendiam todos a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas do país, sua recomposição fora dos supostos da ordem vigente; buscavam criar a oportunidade de construção de uma sociedade mais justa e mais humana.”<sup>75</sup> Além disso, criticavam a dependência do Brasil em relação ao exterior e fomentavam a valorização da cultura nacional.

Os Centros Populares de Cultura, organizados principalmente pela União Nacional dos Estudantes; os Movimentos de Cultura Popular, implantados inicialmente em Recife; bem como o Movimento de Educação de Base (a partir do seu segundo ano de atuação), ligado à CNBB, são os principais movimentos desse gênero.

Movimentos educacionais relevantes como o MEB, o método Paulo Freire, entre outros, desenvolveram inovadoras concepções e estratégias de educação de adultos, educação de base e educação popular, e destacaram-se pela criatividade e inovação teórico-metodológica.<sup>76</sup>

Todavia, o Golpe Militar de 1964 alterou o cenário nacional e repercutiu na educação. Com a ditadura, as discussões e a proliferação de iniciativas que buscavam a valorização da cultura e do saber popular foram reprimidas. “O temor

---

<sup>73</sup> ROMANELLI, 1978, p. 181.

<sup>74</sup> CALAZANS, 1993, p. 30.

<sup>75</sup> PAIVA, 1985, p. 230.

<sup>76</sup> CALAZANS, *op. cit.*, p. 34.

aos efeitos dos programas de educação das massas, criados entre 1961 e 1964, observou-se através da repressão desencadeada contra esses programas e seus promotores.”<sup>77</sup>.

Depois de 1964, a educação se transformou em instrumento de manobra ideológica: uma forte intervenção aconteceu na educação, acabando as iniciativas pedagógicas populares e controlando de perto as que sobreviveram, como o MEB, que nessa época tinha a supervisão da Igreja Católica, e a Cruzada ABC, que tinha a orientação da Igreja Evangélica.<sup>78</sup>

Mas a “sobrevivência” do MEB ocorreu à custa de uma revisão profunda de sua metodologia e do seu material didático, para se adequar aos ditames do regime instaurado pelos militares.

De acordo com Romanelli, a Cruzada ABC (Ação Básica Cristã), que surgiu em Pernambuco, em 1962, “deve ser compreendida como um esforço no sentido de anular os efeitos ideológicos dos movimentos anteriores e de reorientar, através da educação, as massas populares do Nordeste.”<sup>79</sup>. Ela teve sua expansão proporcionada por recursos provenientes do governo federal, sendo que em 1967 foi assinado um convênio entre o MEC e a Cruzada para que ela tomasse proporções nacionais.

As propostas de desenvolvimento regional integrado, como a Sudene, surgidas no início dessa década, foram mantidas, assumindo o posicionamento político do novo governo.

Além disso, destaca-se a criação, em 1967, do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), por intermédio da Lei nº. 5.379, que “atribuía ao Ministério da Educação a tarefa de alfabetização funcional e educação continuada de adultos, como prioritária entre as demais atividades educativas”<sup>80</sup>. O objetivo era que o Mobral extinguisse o analfabetismo até 1975, sendo composto por diversos programas educacionais. O Mobral foi extinto apenas em 1985, quando é criada a Fundação Educar, que não executava diretamente os programas, mas por meio de apoio financeiro e técnico às ações de outros níveis de governo, de organizações não governamentais e de empresas, tendo sido extinta em 1990.

---

<sup>77</sup> PAIVA, 1985, p. 259.

<sup>78</sup> MARINHO, 2008. p. 109.

<sup>79</sup> PAIVA, *op. cit.*, p. 270.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 293.

A partir de 1974, o governo militar entra em declínio, especialmente por conta da crise econômica que se instaura mundialmente e da propagação da ideologia do neoliberalismo, incompatível com o regime político vigente. Com isso, numa tentativa de manter sua hegemonia, foram feitas alterações nas políticas públicas, inclusive nas da área da educação, com foco na redistribuição de renda e na participação popular.

Em 1975, o Ministério da Educação e Cultura desenvolveu o II Plano Setorial de Educação e Cultura, para o quinquênio de 1975 a 1979. Dentre as metas do plano estão: desenvolver processos educativos escolares ou não, que se ajustem às necessidades e peculiaridades sócio-econômicas das diferentes regiões rurais do País e ampliar e ordenar a rede escolar, nas zonas rurais.<sup>81</sup>

Calazans também aponta a iniciativa da Secretaria Geral do MEC, em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que a partir de 1976 “realizou cursos de formação para educadores do meio rural”<sup>82</sup>.

Em 1979, com o regime militar já em crise, é apresentado o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985), que atribui à educação um papel importante para a redução das desigualdades. Para tanto, foram criados, em 1980, dois programas com caráter compensatório: o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas para o Meio Rural (Pronasec) e o Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (Prodasec).

Segundo Michele Varotto, “estes programas planejaram um emaranhado de ações para atingir seus objetivos, mas nada foi desenvolvido conforme o planejado, já que não tiveram quase nenhum investimento por parte do Estado”<sup>83</sup>.

A análise desse longo período histórico da educação brasileira leva à conclusão de que, somente a partir de 1930 a educação rural torna-se um assunto relevante, de interesse público. Apesar disso, percebe-se que pouco se fez para a consolidação do sistema de ensino no meio rural. A maior parte das políticas se restringiu às campanhas de alfabetização, na esperança de controlar o êxodo rural e desenvolver as comunidades. Nota-se, contudo, uma percepção ingênua da

---

<sup>81</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979)*. Brasília, 1976. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002052.pdf>>. Acesso em: 05/07/2011.

<sup>82</sup> CALAZANS, 1993, p. 33.

<sup>83</sup> VAROTTO, Michele. A educação como a “salvadora da pátria”. *Cadernos da Pedagogia*, ano 1, v.1, jan-jul. 2007. Disponível em: <<http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/viewFile/6/6>>. Acesso em: 14/07/2011.

realidade ao se desvincular a educação de outros fatores essenciais para o real desenvolvimento da vida no campo.

“Ao longo da história republicana brasileira, a legislação raras vezes ofereceu diretrizes específicas para as políticas de educação do campo, mantida em uma posição marginal na agenda pública.”<sup>84</sup>. Mas essa situação é alterada após o advento da Constituição Federal de 1988, inaugurando-se um novo momento para a educação do campo.

#### **1.4. Terceira fase: pós- Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 instaura um novo período político para o país e representa um marco na busca pela reconstrução da democracia e do Estado de Direito.

Há um fortalecimento dos movimentos sociais, sendo que os movimentos do campo agregam mais uma causa à sua luta: a educação. Tendo em vista a precariedade do sistema de ensino no campo, a sociedade civil promove diversas iniciativas educacionais. E, paralelamente, tencionam o governo para a promoção de políticas públicas e de leis em sintonia com a concepção de educação do campo que essas experiências foram forjando.

Em relação à educação, a Constituição de 1988 trouxe alguns avanços, como a obrigatoriedade do ensino fundamental, a garantia de gratuidade de todos os níveis do ensino público e o estabelecimento de uma destinação mínima do orçamento dos entes federativos para a educação.

E no que tange à educação do campo, destaca-se o *caput* do artigo 210, que possibilita a adaptação do currículo às peculiaridades do meio rural, *verbis*: “Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.”<sup>85</sup>.

Em 1996 foi editada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394). Já em seu artigo 1º, ela determina que:

---

<sup>84</sup> ANDRADE, Márcia Regina; DI PIERRO, Maria Clara. *O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação*, 2004, p. 8. Disponível em: <[http://www.acaoeducativa.org/downloads/ensaio\\_introdutorio.pdf](http://www.acaoeducativa.org/downloads/ensaio_introdutorio.pdf)>. Acesso em: 26/08/2011.

<sup>85</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Andrade e Di Pierro ressaltam que “Ao reconhecer a diversidade sociocultural e o direito à igualdade e à diferença, preconizando uma formação básica que contemple as especificidades regionais e locais, a LDB abriu espaço à inovação pedagógica no meio rural.”<sup>86</sup>. Nesse sentido, impende realçar o disposto no artigo 28, que trata especificamente da educação para a população rural:

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:  
I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;  
II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;  
III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.<sup>87</sup>

No mesmo ano, a Lei nº 9424 regulamentou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). O artigo 2º da referida lei previa que os recursos do Fundef seriam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério. A distribuição desses recursos ocorreria na proporção do número de alunos matriculados anualmente, tendo sido estabelecida uma diferenciação do custo por aluno caso estude em escola localizada na zona urbana ou rural. Com isso, reconhece à escola rural “a necessidade de um aporte maior de recursos em função da menor densidade populacional e da proporção entre professores e alunos.”<sup>88</sup>.

Todavia, a Lei nº 11.949/2007 revogou diversos dispositivos da Lei que regulamentou o Fundef, inclusive o artigo 2º. A despeito disso, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que também leva em conta para a distribuição dos seus recursos as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de

---

<sup>86</sup> ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 8.

<sup>87</sup> BRASIL. *Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 08/08/2011.

<sup>88</sup> ANDRADE; DI PIERRO, *op. cit.*, p. 9.

estabelecimento de ensino. Assim, mesmo com tais alterações legislativas, manteve-se a distinção orçamentária para atender às necessidades das escolas do campo.

Contudo, ainda não havia uma preocupação do poder público específica com a educação do campo. Nas legislações referentes à educação, esse tema era tratado apenas secundariamente. Mas os movimentos sociais e os educadores do campo começaram a se organizar em torno dessa luta, exigindo que fosse dispensado à educação do campo um tratamento adequado.

Um marco dessa articulação foi a realização, em julho de 1998, da 1ª Conferência “Por uma Educação Básica do Campo”. A ideia dessa conferência surgiu durante a realização do I Enea (Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária), que aconteceu em julho de 1997.

A Conferência, promovida a nível nacional pelo MST, pela CNBB, UnB, UNESCO, e pelo UNICEF, foi preparada nos estados através de encontros que reuniram os principais sujeitos de práticas e de preocupações relacionadas à *educação do campo*.

Na Conferência reafirmamos que o campo existe e que é legítima a luta por políticas públicas específicas e por um projeto educativo próprio para quem vive nele.<sup>89</sup>

Essa mobilização deu início à “Articulação Nacional Por uma Educação Básica do Campo” que continuou promovendo a discussão por meio da publicação de uma coleção sobre o tema, da realização de seminários e de uma II Conferência Nacional.

Toda essa movimentação teve resultados práticos, como a criação do Pronera<sup>90</sup> (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária), em 1998, e a aprovação de “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo”, em 2001, mesmo ano em que fora aprovado o Plano Nacional da Educação (Lei nº 10.172/2001).

Observe-se que a aprovação do PNE antecedeu à das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Em verdade, tais diretrizes foram estabelecidas justamente por conta da ausência de um tratamento minucioso sobre a educação do campo no Plano Nacional da Educação.

---

<sup>89</sup> CALDART, Roseli Salete; CERIOLI, Paulo Ricardo; KOLLING, Edgar Jorge. (Org.). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002, p. 11.

<sup>90</sup> O Pronera será abordado especificamente no ponto 3.4.

Demandas dos movimentos sociais diante da persistência de omissões, lacunas ou do tratamento inadequado das necessidades educativas singulares à população do campo nas políticas educacionais conduziram o Conselho Nacional de Educação a emanar, em fins de 2001, Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. As Diretrizes derivaram do Parecer 36/2001 elaborado pela relatora Edla de Araújo Lira Soares, que contemplou reivindicações e acolheu sugestões dos movimentos sociais.<sup>91</sup>

Contudo, há alguns tópicos ao longo do Plano atinentes a essa temática, que não podem ser ignorados. Ao apontar as diretrizes do Ensino Fundamental, o PNE aduz que:

A escola rural requer um tratamento diferenciado, pois a oferta de ensino fundamental precisa chegar a todos os recantos do País e a ampliação da oferta de quatro séries regulares em substituição às classes isoladas unidocentes é meta a ser perseguida, consideradas as peculiaridades regionais e a sazonalidade.<sup>92</sup>

E como metas para o Ensino Fundamental, prevê: “Transformar progressivamente as escolas unidocentes em escolas de mais de um professor, levando em consideração as realidades e as necessidades pedagógicas e de aprendizagem dos alunos”; “Associar as classes isoladas unidocentes remanescentes a escolas de, pelo menos, quatro séries completas”; “Prover de transporte escolar as zonas rurais, quando necessário, com colaboração financeira da União, Estados e Municípios, de forma a garantir a escolarização dos alunos e o acesso à escola por parte do professor; “Prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio”<sup>93</sup>.

Ao estabelecer as diretrizes da Educação de Jovens e Adultos, o PNE empreendeu uma análise muito lúcida dos fatores de variação das taxas de analfabetismo:

---

<sup>91</sup> ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p.11.

<sup>92</sup> BRASIL. *Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional da Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 23/07/2011.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

Como face da pobreza, as taxas de analfabetismo acompanham os desequilíbrios regionais brasileiros, tanto no que diz respeito às regiões político-administrativas, como no que se refere ao corte urbano/rural. Assim, é importante o acompanhamento regionalizado das metas, além de estratégias específicas para a população rural.

E no que tange ao ensino profissional, o Plano Nacional de Educação “Têm como objetivo central generalizar as oportunidades de formação para o trabalho, de treinamentos, mencionando, de forma especial, o trabalhador rural.”. Para tanto, foram estabelecidas as seguintes metas:

12. Reorganizar a rede de escolas agrotécnicas, de forma a garantir que cumpram o papel de oferecer educação profissional específica e permanente para a população rural, levando em conta seu nível de escolarização e as peculiaridades e potencialidades da atividade agrícola na região.

13. Estabelecer junto às escolas agrotécnicas e em colaboração com o Ministério da Agricultura cursos básicos para agricultores, voltados para a melhoria do nível técnico das práticas agrícolas e da preservação ambiental, dentro da perspectiva do desenvolvimento auto-sustentável.

26. Organizar a educação básica no campo, de modo a preservar as escolas rurais no meio rural e imbuídas dos valores rurais.

Com base nas linhas gerais traçadas pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pelo Plano Nacional da Educação, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer nº 36/2001, que propõe medidas de adequação da escola à vida do campo.

A relatora do Parecer, Edla de Araújo Lira Soares, faz um resgate histórico de como a educação de campo fora abordada até então. A relatora reafirma a negligência com que foi tratada essa questão ao longo da história brasileira.

No Brasil, todas as constituições contemplaram a educação escolar, merecendo especial destaque a abrangência do tratamento dado ao tema a partir de 1934. Até então, em que pese o Brasil ter sido considerado um país de origem eminentemente agrária, a educação rural não foi sequer mencionada nos textos constitucionais de 1824 e 1891, evidenciando-se, de um lado, o descaso dos dirigentes com a educação do campo e, de outro, os resquícios de matrizes culturais vinculadas a uma economia agrária apoiada no latifúndio e no trabalho escravo.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. In: CALDART, Roseli Salete; CERIOLI, Paulo Ricardo; KOLLING, Edgar Jorge. (Org.). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002, p. 34.

Esse Parecer baseou a Resolução CNE/CEB nº 1/2002, que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Bernardo Mançano Fernandes, analisando tais Diretrizes, conclui que

A aprovação das Diretrizes representa um importante avanço na construção do Brasil rural, de um campo de vida, onde a escola é espaço essencial para o desenvolvimento humano. É um novo passo dessa caminhada de quem acredita que o campo e a cidade se complementam e, por isso mesmo, precisam ser compreendidos como espaços geográficos singulares e plurais, autônomos e interativos, com suas identidades culturais e modos de organização diferenciados, que não podem ser pensados como relação de dependência eterna ou pela visão *urbanóide* e totalitária, que prevê a intensificação da urbanização como o modelo de país moderno. A modernidade é ampla e inclui a todos e a todas, do campo e da cidade. Um país moderno é aquele que tem um campo de vida, onde os povos do campo constroem as suas existências.<sup>95</sup>

A importância das Diretrizes para a educação do campo pode ser percebida pela forma de tratamento que é dada às escolas do campo, afirmando sua identidade, sua especificidade e sua intrínseca relação com as organizações do campo.

Art. 2º, Parágrafo único. A identidade da escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país.

[...]

Art. 9º As demandas provenientes dos movimentos sociais poderão subsidiar os componentes estruturantes das políticas educacionais, respeitado o direito à educação escolar, nos termos da legislação vigente.

Andrade e Di Pierro trazem um bom resumo do conteúdo das Diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional da Educação:

Em conformidade com a LDB, as diretrizes preconizam: a garantia ao respeito à diversidade do campo, nos seus aspectos sociais, culturais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia; a autonomia institucional para elaboração das propostas pedagógicas das escolas do campo, sempre que orientadas para o desenvolvimento sustentável e desde que respeitadas as Diretrizes Curriculares Nacionais; a flexibilização da

---

<sup>95</sup> FERNANDES, Bernardo Mançano. Diretrizes para uma caminhada. In: CALDART, Roseli Salete; CERIOLI, Paulo Ricardo; KOLLING, Edgar Jorge. (Org.). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002, p. 62-63.

organização do calendário escolar, o desenvolvimento das atividades em diferentes espaços pedagógicos; a gestão democrática das escolas, estimulando a autogestão, a autonomia e o fortalecimento da organização de conselhos que implementem um programa de desenvolvimento para a população do campo; e por fim, propõe, sob responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e Municípios, o atendimento escolar à Educação Infantil e Ensino Fundamental nas comunidades rurais, incluindo a alfabetização para aqueles que não concluíram a escolaridade na infância e juventude.<sup>96</sup>

Outro Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação que merece ser lembrado é o Parecer nº 1/2006, emanado por conta da dificuldade encontrada pelos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs) para certificação de seus alunos. Esses Centros oferecem educação à população do campo, baseados na “pedagogia da alternância”.

Essa prática pedagógica foi inicialmente desenvolvida na França, nos anos 1930, nas “Maisons Familiales Rurales”. No fim da década de 1960 tal metodologia foi trazida ao Brasil. A pedagogia da alternância “implica em um processo de formação do jovem agricultor que combina e articula períodos de vivência no meio escolar e no meio familiar.”<sup>97</sup>

As principais iniciativas brasileiras baseadas na alternância são as Escolas Famílias Agrícolas (EFAs) e as Casas Familiares Rurais (CFRs). Ambas são experiências levadas à cabo pela sociedade civil, contando, eventualmente, com o apoio do poder público.

As Escolas Famílias Agrícolas abrangem turmas dos anos finais do Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries), em que os alunos permanecem uma semana na escola e outra na propriedade agrícola, bem como turmas de ensino médio profissionalizante, com duração de três ou quatro anos, dependendo da região em que se encontra. Nesse caso, os estudantes intercalam períodos de quinze dias na escola e com a família. Há, ainda, os cursos reconhecidos como ensino de suplência, em que o ritmo é de uma semana na EFA e duas no estabelecimento da família. “Alterna-se, assim, a formação agrícola na propriedade com a formação teórica geral na escola que, além das disciplinas básicas, engloba uma preparação para a vida associativa e comunitária.”<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 11-12.

<sup>97</sup> QUEIROZ, João Batista Pereira de; SILVA, Lourdes Helena da. *Formação em alternância e desenvolvimento rural no Brasil: as contribuições das Escolas Famílias Agrícolas*. Disponível em: <[http://www.sper.pt/IIICER/Comunicacoes/JBQueirozLHelena\\_com.pdf](http://www.sper.pt/IIICER/Comunicacoes/JBQueirozLHelena_com.pdf)>. Acesso em: 27/07/2011.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

[...] as EFAS estão distribuídas em 17 estados brasileiros, contando 152 unidades, das quais 40 estão em fase de implantação, atendendo cerca de 13 mil jovens, correspondente a 8 mil famílias de agricultores e 3 mil comunidades rurais. Os alunos são filhos de pequenos e médios agricultores, meeiros, diaristas, assalariados agrícolas e assentados rurais. Das 112 escolas em funcionamento, 103 destinam-se a formação no Ensino Fundamental e 21 no Ensino Médio Profissionalizante.<sup>99</sup>

As Casas Familiares Rurais também seguem a pedagogia da alternância. Em 2004, havia 97 (noventa e sete) Casas em funcionamento e 28 (vinte e oito) em fase de implantação. Elas funcionam sob regime de semi-internato, em que o aluno permanece uma semana na escola e duas semanas no ambiente familiar. Ao contrário das EFAs, as Casas Familiares Rurais oferecem apenas o Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries).

Três princípios orientam o processo de formação: a utilização da alternância e seus instrumentos pedagógicos, a consideração da realidade de vida destes jovens como ponto de partida da formação e o envolvimento e participação das famílias no processo de formação. Os dois grandes desafios são: garantir ao aluno o acesso ao conhecimento científico, universal, conforme ao currículo básico do ensino fundamental; e assegurar o conhecimento técnico-científico pertinente a exploração agrícola.<sup>100</sup>

Os Centros Familiares de Formação por Alternância são importantes iniciativas para a população do campo, não apenas pela oportunidade que representam de acesso à educação, mas, principalmente, por realizarem um trabalho que considera a especificidade da realidade do campo. Os resultados dessas experiências têm consolidado a pedagogia da alternância como a mais adequada para a educação básica do campo, razão pela qual foi, inclusive, adotada pelo Pronera.

Andrade e Di Pierro assinalam que “Na segunda metade dos anos 90, o governo federal deu início a alguns programas educacionais que atingem, de algum modo, a população do campo.”<sup>101</sup>. A Escola Ativa é um desses programas.

---

<sup>99</sup> ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 67.

<sup>100</sup> FURTADO, Elaine Dayse Pontes. *Estudo sobre a educação para a população rural no Brasil*. p. 79. Disponível em: <[http://www.red-ler.org/estudio\\_educacion\\_poblacion\\_rural\\_brasil.pdf](http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_brasil.pdf)>. Acesso em: 25/08/2011.

<sup>101</sup> ANDRADE; DI PIERRO, *op. cit.*, p. 52.

O programa Escola Ativa busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. Entre as principais estratégias estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores.<sup>102</sup>

A Escola Ativa é uma das atividades do Fundescola (Fundo de Fortalecimento da Escola), um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), cujo financiamento provém do Banco Mundial (Bird). Esse programa baseou-se na experiência colombiana da “Escuela Nueva”, implantada em 1975. Relaciona-se com o movimento da “Escola Nova”, do início do século XX, já retratado.

A Escola Ativa valoriza o aluno como sujeito autônomo e social, construtor ativo da sua aprendizagem; investe no professor como facilitador no processo de aprendizagem do aluno, promovendo sua formação continuada e a dos técnicos que supervisionam alunos e docentes; fortalece as relações com a comunidade, parceira sempre presente nas atividades escolares e na transmissão dos saberes culturais e sociais.<sup>103</sup>

O programa Escola Ativa tem sido implantado na rede pública de ensino com o intermédio das Secretarias de Educação dos Estados e Municípios. Uma das peculiaridades desse programa é a centralidade assumida pelo estudante na gestão da escola, como forma de promover a capacidade para tomar decisões, conquistar a autonomia e trabalhar de forma cooperada.

De acordo com os dados apresentados pelo MEC referentes à gestão 2010, “o Programa Escola Ativa está presente em todas as Unidades Federativas e 3.109 municípios. Atualmente 37.196 escolas municipais e 2.132 escolas da rede estadual têm Programa Escola Ativa.”<sup>104</sup>

A despeito dessas propostas de educação, que propõem uma ação de profundidade, as campanhas de alfabetização ainda se fazem presentes. No início do governo Lula foi lançado o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. Esse programa é desenvolvido em todo o

---

<sup>102</sup> BRASIL. MEC. *Escola Ativa*: apresentação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=817)>. Acesso em: 19/08/2011.

<sup>103</sup> BRASIL. FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). *Fundescola*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola-acoos>>. Acesso em: 28/08/2011.

<sup>104</sup> BRASIL. MEC. *Escola Ativa – Educação no Campo*. Disponível em: <[http://gestao2010.mec.gov.br/o\\_que\\_foi\\_feito/program\\_150.php](http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_150.php)>. Acesso em: 28/08/2011.

país, mas sobretudo no Nordeste, onde estão localizados 90% dos Municípios cuja taxa de analfabetismo é igual ou superior a 25% de sua população. De acordo com o Ministério da Educação, “O Brasil Alfabetizado atendeu 9,9 milhões de jovens e adultos desde sua criação até 2008.”<sup>105</sup>.

Considerando que um dos grandes desafios enfrentados pela educação do campo é a ausência de professores com qualificação para atender às especificidades da zona rural, o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), criou o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo).

O Programa iniciou em 2007 com a experiência piloto em quatro universidades federais: UNB, UFMG, UFBA e UFS. Em 2008 e 2009 o programa expandiu e atualmente o Procampo trabalha com 31 Instituições Públicas de Ensino Superior. Em 2007 foram ofertadas 243 vagas, em 2008 1660 e em 2009 1.322. Atualmente [2010] existem 1.675 cursistas em formação em 16 Instituições.<sup>106</sup>

O objetivo do Procampo é promover a formação superior dos professores da rede pública das escolas do campo e de educadores que atuam em experiências alternativas em educação do campo. Para tanto, desenvolve parcerias com Instituições de Ensino Superior, para que sejam ofertados cursos regulares de licenciatura em educação do campo, voltados especificamente para a formação de educadores para a docência nos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Por fim, cumpre apresentar outro programa do governo federal, o “Projovem Campo - Saberes da Terra”. Em 2005 foi implementada a ação “Saberes da Terra”, que em 2007 passou a integrar o Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Esse programa oferece qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental.

---

<sup>105</sup> BRASIL. MEC. *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13690&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13690&Itemid=817)>. Acesso em: 28/08/2011.

<sup>106</sup> BRASIL. MEC. *Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo*. Disponível em: <[http://gestao2010.mec.gov.br/o\\_que\\_foi\\_feito/program\\_151.php](http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_151.php)>. Acesso em: 29/08/2011.

Por meio desse programa é oferecido curso com duração de dois anos, desenvolvido sob a pedagogia da alternância. O formato do programa é de responsabilidade de cada Estado, devendo ser consideradas as características da atividade agrícola local.

Em 2008, foram aprovados projetos de 19 Estados e 19 Instituições de Ensino Superior públicas, os quais estão sendo executados com a meta de atender a 35 mil jovens agricultores familiares. Em 2009 foram aprovadas 30.375 novas vagas a serem ofertadas por Secretarias Estaduais de Educação de 13 Estados.<sup>107</sup>

O percurso histórico explorado nesse capítulo demonstra o descaso com que foi tratada a população do campo ao longo da história do Brasil. A educação não era considerada um direito dos trabalhadores rurais, a quem restava apenas algumas iniciativas educacionais com intuítos religiosos ou eleitoreiros. Vistos tão somente como fornecedores de mão-de-obra, esses trabalhadores não “precisavam” estudar.

O processo de transformação da sociedade brasileira, impulsionado pela industrialização e urbanização vivenciadas no início do século XX, contribuiu para colocar na agenda política do país a educação rural. Nesse momento, a educação era apontada como o remédio para o êxodo rural e proliferaram as campanhas de alfabetização. Impossível negar o resultado prático desses projetos, perceptível pela queda da taxa de analfabetismo ao longo do século passado, como retrata a tabela<sup>108</sup> a seguir:

**Tabela 1. Analfabetismo no Brasil entre pessoas de 15 anos ou mais: tendência 1920/2000**

Ano/Censo	Total	Analfabetos	%
1920	17.557.282	11.401.715	64,90
1940	23.709.769	13.269.381	56,00
1950	30.249.423	15.272.632	50,50
1960	40.278.602	15.964.852	39,60
1970	54.008.604	18.146.977	33,60
1980	73.541.943	18.716.847	25,50
1991	95.837.043	19.233.758	20,07
1996	106.169.000	15.560.000	14,70
2000	119.533.048	16.294.889	13,63

<sup>107</sup> BRASIL. MEC. *Projovem Campo - Saberes da Terra*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12306:projovem-campo-saberes-da-terra&catid=273:projovem-campo--saberes-da-terra&Itemid=615](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12306:projovem-campo-saberes-da-terra&catid=273:projovem-campo--saberes-da-terra&Itemid=615)>. Acesso em 29/08/2011.

<sup>108</sup> DI PIERRO, Maria Clara. GRACIANO, Mariângela. *A educação de jovens e adultos no Brasil*. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/54134990/2/Analfabetismo>>. Acesso em: 30/07/2011.

Todavia, por parte do poder público, a preocupação restringia-se em diminuir as taxas de analfabetismo. A educação ainda não era considerada como um direito necessário para a emancipação dos povos do campo, sua organização e desenvolvimento.

Contudo, a movimentação vivida na década de 1980 pelo fim do regime militar e a organização de diversos movimentos sociais do campo trouxeram uma nova perspectiva. Desenvolve-se a concepção de “educação do campo”, que representa a história de uma grande luta para que o campo não seja sinônimo de ignorância e de atraso. É preciso considerá-lo enquanto realidade própria, com um desenvolvimento específico, e não apenas como aquilo que está para além das cidades. O campo como produtor de conhecimentos, constituído por pessoas que têm direitos, inclusive à educação.

## 2. A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

A estrutura fundiária que se consolidou em diversos países no século XX resultou em uma nova problemática social a ser enfrentada pela sociedade e pelo Estado: a questão agrária. A principal forma de solução apresentada para essa questão foi a reforma agrária, razão pela qual esse foi um dos temas que esteve em pauta na agenda política de diversos países no último século.

Nesse capítulo, será brevemente resgatado o debate em torno da questão agrária no Brasil, sobretudo a partir da década de 1950. Ainda, serão analisados os resultados dos programas de reforma agrária implantados pelos diversos governos que se sucederam no Poder Executivo ao longo desse período, com destaque para o modelo de reforma agrária proposto por cada um deles.

Por fim, considerando que o foco desse trabalho é uma experiência que pretende efetivar o direito à educação dos beneficiários da reforma agrária, apresenta-se a situação da educação nos projetos de assentamentos. O objetivo é proporcionar um amplo panorama da situação do campo, para avaliar a pertinência e a necessidade de políticas públicas como o Pronera e, mais especificamente, a Turma “Evandro Lins e Silva”.

### 2.1. A reforma agrária no Brasil

Inicialmente, ressalte-se que a definição de reforma agrária não é consensual. Trata-se, em verdade, de uma das grandes disputas ocorridas nesse campo, pois cada conceito traz consigo diversas implicações práticas, além de uma ideologia singular. Procurar-se-á apresentar os diversos modelos de reforma agrária propostos no Brasil, bem como aqueles que foram efetivamente implementados.

[...] nenhum outro século testemunhou tanta atenção e luta política em torno à questão agrária quanto o século XX. Em todos os aspectos, o século passado foi sem dúvida a era da reforma agrária *par excellence*, durante a qual diversas políticas de distribuição de terra foram adotadas em numerosos países.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária. In: CARTER, Miguel. (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010, p. 46.

Diversos foram os fatores que contribuíram para a realização da reforma agrária em diversos países, como a escassez de terras decorrente do aumento populacional, a modernização econômica, a busca pelo aumento da produtividade, as novas organizações dos trabalhadores rurais.

Seguindo a tendência mundial, o debate em torno da reforma agrária alcançou o Brasil em meado do século XX, período marcado pelos processos de industrialização e urbanização do país. Até então, fora consolidada uma estrutura agrária pautada nas grandes propriedades rurais, com a produção voltada para o comércio exterior e a utilização de mão-de-obra escrava até a segunda metade do século XIX, substituída pela dos trabalhadores rurais após a abolição.

A pequena propriedade, voltada à produção de alimentos para o consumo interno e baseada na agricultura familiar, foi a exceção ao longo da história brasileira. A grande causa desse quadro foi, e continua sendo, a concentração fundiária que marca o país e impede o acesso à terra daqueles que querem nela produzir, mas não tem capital para adquiri-la.

Desde o século XVI, com o sistema das sesmarias, passando pela concessão de terras devolutas instituídas em 1850, sempre houve no Brasil uma política de impedimento aos pobres, camponeses e indígenas de viverem em paz na terra.<sup>110</sup>

A desigualdade social tem sido outro elemento característico da realidade brasileira, resultante dessa organização agrária. “De acordo com um relatório do Ipea publicado em 2005, somente Serra Leoa, assolada pelas guerras, apresentava uma disparidade de renda maior que a do Brasil”<sup>111</sup>.

A década de 1950 marcou o início das maciças mobilizações dos trabalhadores rurais pelo acesso à terra e pela reforma agrária, bem como dos debates teóricos e políticos em torno da questão agrária. Não se pode ignorar, contudo, que “a primeira manifestação real a concluir que o Brasil tinha um grande problema agrário [...] foi realizada pela bancada eleita pelo Partido Comunista do Brasil – PCB, na Constituinte de 1946”<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> MARÉS, 2003, p. 103.

<sup>111</sup> CARTER, 2010, p. 36.

<sup>112</sup> STEDILE, João Pedro. *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 13-14.

Todavia, o resultado consolidado na Constituição Federal de 1946 não favorecia a realização de uma ampla reforma agrária, devido à forma prevista para indenização dos proprietários que teriam suas terras destinadas à reforma agrária. Como bem aponta José Gomes da Silva,

A obrigatoriedade que então se exigia de pagar as ditas indenizações de forma “prévia”, “justa” e “em dinheiro” tornava inoperável qualquer projeto que pretendesse atender aos requisitos de massividade, rapidez, amplitude e drasticidade, indispensável à sua caracterização como reforma.<sup>113</sup>

O processo de redemocratização que passou o país com o fim da ditadura varguista possibilitou que diversos conflitos, que estavam latentes, fossem expostos. A luta pela permanência da terra foi um deles, especialmente porque a situação havia sido agravada com o início da modernização do campo, que provocava a expulsão dos trabalhadores.

Nos curtos espaços de vida democrática deste século no Brasil, sempre se manifestaram organizações populares pela reforma agrária, de forma muito intensa no conturbado período que medeia as ditaduras de Getúlio Vargas e a militar (1945-64). Este é também um período de grande nacionalismo e a reforma agrária apesar de ser bandeira do Partido Comunista (Manoel Jacinto) também estava proposta por militantes históricos da esquerda não comunista, como Francisco Julião e suas ligas camponesas, no nordeste, e Leonel Brizola e seus grupo dos 11 no Brasil afora.<sup>114</sup>

No campo prático, a criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Uitab) em 1954, ligada ao PCB; das Ligas Camponesas na região Nordeste em 1955; do Movimento dos Agricultores Sem Terra, na região sul; e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) em 1963, denotam a articulação dos trabalhadores do campo em torno da reivindicação de seus direitos e da luta pela alteração da estrutura fundiária.

Já no campo teórico, Delgado<sup>115</sup> aponta a existência de quatro tendências. Uma delas é formada por integrantes do PCB e se liga à tradição marxista. Caio

---

<sup>113</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 13.

<sup>114</sup> MARÉS, 2003, p. 107.

<sup>115</sup> DELGADO, Guilherme Delgado. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel. (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010.

Prado Jr., Ignácio Rangel e Alberto Passos Guimarães foram os protagonistas dessa corrente, que pugnava pela realização de uma ampla reforma agrária no país.

Setores reformistas da Igreja Católica, baseados na Doutrina Social da Igreja, perceberam a ligação existente entre a realidade agrária e a exclusão social existente no país, defendendo a “função social da propriedade” como meio para promoção de justiça.

Um grupo de economistas da Universidade de São Paulo, liderado por Delfim Neto, procurava rebater o argumento de que era necessário realizar uma alteração da estrutura fundiária devido ao entrave que esta representava para o desenvolvimento econômico.

Já os integrantes da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), do qual se destacou Celso Furtado, entendiam ser necessárias mudanças na estrutura fundiária do país, a fim de suprir a demanda de alimentos das cidades.

Como se pode perceber, durante o período nacional-desenvolvimentista (1946 a 1964), surgiram diversas propostas de reforma agrária. Depois do PCB, foi a vez da Igreja Católica reconhecer, publicamente, a importância de se promover uma reforma agrária no Brasil. Todavia, a conotação dada é extremamente conservadora, fundada na preocupação de que as ideias comunistas chegassem ao campo, pugnando que “antecipemo-nos à revolução”. O título inicial da proposta é revelador dessa posição: “Conosco, sem nós ou contra nós se fará a reforma rural”<sup>116</sup>.

Cumprir destacar a defesa de uma “reforma agrária radical”, elaborada em 1961 pelos movimentos sociais do campo (Ligas Camponesas, Master e Ultab) que se reuniram no I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas:

A reforma agrária pela qual lutamos tem como objetivo fundamental a completa liquidação do monopólio da terra exercido pelo latifúndio, sustentáculo das relações antieconômicas e anti-sociais que predominam no campo e que são o principal entrave ao livre e próspero desenvolvimento agrário do país.<sup>117</sup>

Em 1962, a edição da Lei Delegada nº 11 representa uma tentativa de viabilizar a reforma agrária, com a criação da Superintendência de Política Agrária (Supra), que absorve as atribuições do Serviço Social Rural (SSR), que havia sido

---

<sup>116</sup> STEDILE, 2005.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 76.

criado em 1955, e do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), existente desde 1954. A competência da Supra está prevista no artigo 2º da referida lei, *verbis*:

Art. 2º Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.

Parágrafo único. Para o fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem estar social são delegados à SUPRA poderes especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor.<sup>118</sup>

Em 13 de março de 1964, durante o célebre comício da Central do Brasil, num momento em que o governo federal já estava frágil e ameaçado, o presidente João Goulart anuncia uma série de reformas que pretendia realizar, dentre as quais, um projeto de reforma agrária em que previa “o estabelecimento do tamanho máximo de mil hectares para a propriedade rural e a consequente desapropriação de todas as fazendas acima desse limite, ao longo de 100 quilômetros de cada margem de todas as estradas federais”<sup>119</sup>.

Todavia, devido ao golpe militar, o Decreto nº 53.700/1964<sup>120</sup> (conhecido como decreto Supra) sequer chegou a ser analisado pelo Congresso Nacional. “O golpe militar de 1964 cortará a efervescência do debate agrário e imporá pela força, ainda que de forma gradual, a tese de Delfim Neto de ‘modernização conversadora sem reforma agrária’.”<sup>121</sup>.

Apesar disso, no âmbito da questão agrária o início do regime militar é marcado pela aprovação, em 30 de novembro de 1964, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), a primeira lei brasileira de reforma agrária. Esta lei também substitui a

---

<sup>118</sup> BRASIL. *Lei Delegada nº 11 de 11 de outubro de 1962*. Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Ldl/Ldl11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Ldl/Ldl11.htm)>. Acesso em: 25/06/2011.

<sup>119</sup> STEDILE, 2005, p. 146.

<sup>120</sup> BRASIL. *Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964*. Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114765>>. Acesso em: 26/06/2011.

<sup>121</sup> DELGADO, 2010, p. 84.

Supra por dois institutos: o Ibra (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e o Inda (Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural).

Por paradoxal que possa parecer, embora tenha sido gerado no seio de uma ditadura militar, o Estatuto da Terra teve importante significação como resultado de um longo processo de luta de camponeses e de cidadãos comprometidos com a reforma agrária.<sup>122</sup>

Tendo em vista o contexto de sua aprovação, o Estatuto da Terra pode ser considerado uma legislação progressista. Dentre as inovações que trouxe, destacam-se: a criação do Ibra, um órgão público federal cuja função era o cadastramento de todas as propriedades rurais do país, a realização de projetos de colonização e a desapropriação de terras; o condicionamento da propriedade a sua utilização social; a desapropriação para fins de reforma agrária dos minifúndios e latifúndios; a criação e obrigatoriedade do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR); a possibilidade de formação de cooperativas nas áreas reformadas; a determinação de que o pagamento da área desapropriada seria feito em Títulos da Dívida Pública, exceto às benfeitorias, que seriam pagas em dinheiro.

Como bem aponta Marés, apesar de todo o avanço da Lei nº 4.504/1964, não houve uma efetiva reforma agrária nesse período. “As cláusulas que previam a desapropriação das áreas de conflito e regulamentavam os arrendamentos e as parcerias foram tratadas como letra morta pelo próprio Estado.”<sup>123</sup>. Em verdade, durante o período de ascensão da ditadura militar, o Estatuto da Terra foi usado apenas para legitimar a colonização da Amazônia, a expansão da fronteira agrícola e a privatização de terras públicas.

Apesar da clareza dos dispositivos e da possibilidade que abria para a reforma agrária a lei não era suficiente, porque o sistema jurídico continuava mantendo a garantia da propriedade privada acima dos direitos de acesso à terra por via da reforma agrária, mesmo depois de cair a ditadura, em 1984.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> STEDILE, 2005, p. 145.

<sup>123</sup> MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel. (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010, p. 124.

<sup>124</sup> MARÉS, 2003, p. 108.

A despeito disso, “o Estatuto da Terra proporcionou aos defensores da reforma agrária – em especial à Contag, à Igreja Católica e aos líderes dos partidos de oposição – uma plataforma jurídica para a defesa dos posseiros e para a reivindicação em favor da distribuição de terras.”<sup>125</sup>.

O governo ditatorial também promoveu algumas alterações legais que, aos poucos, removeram as barreiras formais existentes na Constituição de 1946 para a efetivação da reforma agrária.

A Emenda Constitucional nº 10/1964 incluiu o §1º ao artigo 147 da referida Constituição, que substituiu, nos casos de desapropriação de imóveis rurais, a indenização em dinheiro pelo pagamento em títulos especiais da dívida pública, *verbis*:

Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante **pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública**, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, **resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas**, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.<sup>126</sup>  
[Grifo nosso]

Além disso, em 1969, o governo militar editou o Ato Institucional nº 9, que retirou a necessidade de que a indenização da desapropriação da propriedade rural fosse feita de maneira prévia, além de prever que seriam fixados por lei critérios para o pagamento de justa indenização.

Com essas alterações, o grande óbice à reforma agrária passava a ser, sobretudo, a falta de intencionalidade política dos governantes do país. Afinal, como aponta Miguel Carter, há duas “forças propulsoras básicas” que determinam a implantação de um programa de reforma agrária e se ele assumirá um caráter progressista ou conservador: uma baseada no Estado, elemento indispensável para a promoção e legitimação da nova estrutura, sem rompimento com a ordem legal; e a outra, proveniente dos anseios da sociedade. “Desse modo, a execução de

---

<sup>125</sup> CARTER, 2010, p. 38.

<sup>126</sup> BRASIL. Constituição (1946). *Constituição*: República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 26/06/2011.

reformas agrárias implica uma combinação de impulsos por parte do Estado e da sociedade.”<sup>127</sup>.

O processo de modernização da base técnica da agricultura iniciou na década de 1950. Entretanto, a formação do agronegócio, a partir da integração entre a indústria e a agricultura, ocorreu apenas nas décadas de 1960 e 1970.

Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “revolução verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediante a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras.<sup>128</sup>

Essa modernização conservadora foi impulsionada, sobretudo, a partir de 1967, quando Delfim Neto assume o Ministério da Fazenda e implanta o Sistema Nacional de Crédito Rural “como principal instrumento de fomento à produção agropecuária. Assim, questões postas no debate agrário ficam inteiramente dominadas pela agenda oficial – de acelerar o crescimento da produção agrícola.”<sup>129</sup>.

Dessa forma, a despeito das conquistas dos trabalhadores do campo, “as possibilidades reformistas do Estatuto da Terra foram parcialmente bloqueadas e a reforma agrária manteve-se como uma utopia.”<sup>130</sup>.

Os 20 anos de ditadura militar silenciaram as organizações dos trabalhadores e os partidos políticos de esquerda e o verdadeiro debate em torno de programas de reforma agrária só é retomado com o processo de redemocratização do país.<sup>131</sup>

Devido ao fim do “milagre econômico” vivido até meado da década de 1970, a ditadura militar começa a perder força, o que permite a retomada da luta pela reforma agrária, na contramão do que se vê no cenário mundial, onde a reivindicação de distribuição de terras perde grande parte da força que a colocava como essencial ao desenvolvimento econômico.

---

<sup>127</sup> CARTER, 2010, p. 49.

<sup>128</sup> DELGADO, 2010.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> MEDEIROS, 2010, p. 87.

<sup>131</sup> STEDILE, 2005, p. 15.

É nesse contexto que a ala da Igreja Católica adepta da Teologia da Libertação começou a criticar as práticas assistencialistas dos sindicatos e a incentivar a organização dos trabalhadores rurais, para que reivindicassem seus direitos. Esse movimento culminou na criação, em 1975, da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e “transformou a Igreja em importante mediadora de conflitos, em especial os fundiários.”<sup>132</sup>.

Com uma grave crise econômica instalada, e com a pressão de diversas organizações sociais, o governo militar tomou algumas medidas que procuravam estabilizar a situação. É nesse contexto que, finalmente, o Estatuto da Terra é utilizado para fazer desapropriações em áreas conflituosas.

Inaugura-se então a reforma agrária pontual, destinada a amainar os conflitos sociais e evitar reações mais vigorosas dos camponeses. Esse artifício não funcionou, e o que vimos no período de 1979-1983 foi a eclosão de muitas lutas de posseiros na Amazônia e o ressurgimento da luta “massiva” pela terra em praticamente todo o território nacional.<sup>133</sup>

Além disso, é lançada uma nova política econômica pelo governo, baseada na geração de saldos comerciais expressivos. “Estes estão ancorados basicamente na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, que se ampliam pela nova fronteira agrícola da região Centro-Oeste.”<sup>134</sup>.

Nesta senda, o esgotamento do período de crescimento econômico e o fim da ditadura militar contribuíram para recolocar o debate da reforma agrária na centralidade das discussões políticas. “De fato, os anos 1980 foram para a questão agrária brasileira um momento de transição e contradição”<sup>135</sup>, como será exposto a seguir.

## **2.2. O fim da ditadura, a luta pela terra e a Constituinte**

“Na década de 1980, surgiram diversas mobilizações populares pressionando o Estado a promover a reforma agrária, criando no processo um dos movimentos sociais mais duradouros da história: o MST.”<sup>136</sup>. A retomada do debate da questão

---

<sup>132</sup> MEDEIROS, 2010, p. 126.

<sup>133</sup> STEDILE, 2005, p. 152.

<sup>134</sup> DELGADO, 2010, p. 90.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p.88.

<sup>136</sup> CARTER, 2010, p. 37.

agrária se faz, a partir de então, com novos elementos e novas práticas, caracterizando-se como um processo de continuidades e rupturas.

Surgiram novos temas, novas lutas e categorias sociais, devido aos efeitos sociais e políticos da construção de grandes usinas hidrelétricas, do avanço da fronteira agrícola e pecuária, provocando a destruição de áreas de matas habitadas por populações indígenas e tradicionais, além do impacto da modernização rural sobre os pequenos agricultores.<sup>137</sup>

A construção das barragens, com a inundação de extensas áreas e a conseqüente remoção de milhares de famílias resultou na articulação dos “atingidos”, que passaram a questionar essas obras. Como era comum que nem todos os moradores da área a ser inundada fossem realocados ou indenizados satisfatoriamente, o descontentamento com essa situação foi se acentuando, e foi formado um movimento em âmbito nacional para defender a causa dos atingidos: o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

No Paraná, a construção da usina hidrelétrica de Itaipu trouxe grandes impactos sociais. A região inundada era ocupada por agricultores familiares, que viram suas terras desaparecerem, sem receberem, em geral, uma indenização que permitisse a reconstrução de suas vidas. Assim, com o apoio da Igreja Católica foi formado o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra do Oeste (Mastro), que posteriormente passou a integrar o MST.

Nesse processo de formação de novos atores sociais, surgiu uma nova prática incorporada à luta pela terra: a ocupação. Por meio dela “não era questionada a legalidade da propriedade da terra, mas principalmente sua legitimidade, uma vez que não ocorria uma destinação produtiva.”<sup>138</sup>

As ocupações de terra cresceram ao longo da primeira metade dos anos 1980, consolidaram-se com a organização do MST e foram importante motor das desapropriações, a partir daí realizadas, pelos fatos políticos que criaram, pelo apoio que receberam de diversas entidades e pelas pressões que conseguiram exercer.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> MEDEIROS, 2010, p. 127.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 129.

Diante da importância que o tema alcançou, o presidente José Sarney aprovou o Decreto nº 91.766/1985, que estabeleceu o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), para o período de 1985 a 1989, cuja meta era assentar 1.400.000 famílias. Buainain destaca que o intento do Plano era de conciliação, pois ao mesmo tempo em que restringia a desapropriação às terras improdutivas, propunha uma reforma agrária ampla, em resposta à crise social vivida<sup>140</sup>.

Mas as metas não foram, nem de longe, atingidas. Apesar da intensa mobilização a favor da reforma agrária, a década de 1980 encerrou-se com duas derrotas para aqueles que a defendiam. A primeira “refere-se ao perfil do PNRA finalmente aprovado, em 1986, uma pálida imagem dos intentos reformistas contidos na versão original.”<sup>141</sup>. A outra, o texto constitucional aprovado em 1988.

Em verdade, “A reação dos interesses agrários foi suficientemente forte e hábil para inviabilizar, mais uma vez, a possibilidade de implementação da reforma agrária.”<sup>142</sup>.

Com efeito, já em 1987, o Plano é virtualmente abandonado e a reforma agrária retorna ao leito de sempre, mantendo-se viva como programa oficial muito mais por força da inércia burocrática e institucional que por outras razões. Das 1.400.000 de famílias previstas, apenas 82.896 foram efetivamente assentadas.<sup>143</sup>

Um dos resultados da reação ao PNRA foi o surgimento de uma nova entidade de representação patronal, que ganhou destaque na oposição a qualquer tentativa de efetiva realização da reforma agrária: a União Democrática Ruralista (UDR).

A reação patronal, da qual a UDR foi a face mais visível, conseguiu agregar apoios que garantiram a progressiva descaracterização da Proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária. A expressão mais acabada de seu poder de persuasão verificou-se nos embates por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, quando conseguiu garantir, nos termos da nova Carta Magna, que as “propriedades produtivas” não seriam desapropriadas, deixando para a legislação complementar a própria definição do que era produtivo.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> BUAINAIN, Antonio Márcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antonio Márcio (coord) e al. *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008, p. 34.

<sup>141</sup> MEDEIROS, 2010, p. 91.

<sup>142</sup> BUAINAIN, *op. cit.*, p. 36.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>144</sup> MEDEIROS, *op. cit.*, p. 135.

José Gomes da Silva, na obra “Buraco Negro” apresenta os detalhes da discussão em torno da formulação do capítulo “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária” da Constituição Federal de 1988 e de como foram usados diversos meios (inclusive ilegais) para que o texto final não atendesse aos anseios daqueles que lutam pelo acesso à terra. A análise que faz do resultado da Constituinte de 1988 é deveras lúcida, e merece ser lembrada:

[...] a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica. Ao manter no segundo turno praticamente tudo o que foi aprovado na primeira rodada de votações, inclusive o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada “propriedade produtiva”, a ANC [Assembléia Nacional Constituinte] retrocedeu aos idos de 1946, renunciou às conquistas da EC nº 10 de 10 de novembro de 1964 e do Estatuto da Terra e desdourou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17 de outubro de 1969.<sup>145</sup>

Importante ressaltar que o embate ocorrido na Assembléia Constituinte resultou na extinção do Incra<sup>146</sup>, em 1987, e do Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (Mirad). O Incra havia sido criado em 1970, por meio do Decreto-lei nº 1.110, em substituição ao Ibra, Inda e Gera (Grupo Executivo da Reforma Agrária).

Essa autarquia foi recriada em 1989, mas o simples fato de ele ter sido extinto durante os debates constituintes, sem ter sido criado outro órgão com competência para promover a reforma agrária, denota a grande resistência existente em se implantar, no Brasil, uma estrutura fundiária mais justa.

Dessa forma, o fortalecimento dos movimentos sociais do campo foi acompanhado pelo recrudescimento da luta contra os interesses dos latifundiários, que tinham a seu lado o apoio da bancada ruralista, dos demais setores de direita e dos detentores do capital, inclusive industrial.

---

<sup>145</sup> SILVA, 1989, p. 199.

<sup>146</sup> O Incra é uma autarquia federal criada com a “missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União”, sendo que recentemente “incorporou entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial.” BRASIL. INCRA. *Histórico do INCRA*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=56](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=56)>. Acesso em: 30/07/2011.

O resultado da luta política nesse período é que a mobilização dos proprietários na Constituinte de 1988 limitou o próprio Estatuto da Terra, restringindo as possibilidades de responder à crise e aos conflitos com ações de reforma agrária.<sup>147</sup>

Assim, apesar de o artigo 184 da Constituição de 1988 prever que a propriedade que não atenda a sua função social pode ser desapropriada por interesse social para fins da reforma agrária, o artigo 185 impede a desapropriação de propriedades produtivas, *verbis*:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:  
I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;  
II - a **propriedade produtiva**.  
Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.<sup>148</sup> [Grifo nosso]

De acordo com Marés, “isto tem sido interpretado como: mesmo que não cumpra a função social, a propriedade produtiva não pode ser desapropriada, o que inverte toda a lógica do sistema constitucional”<sup>149</sup>.

Como salienta Delgado, na Constituição Federal de 1988 “o princípio da função social da propriedade é estabelecido como fonte legitimadora do direito de propriedade. Esse conceito é herdado em parte do antigo Estatuto da Terra de 1964, mas também atende às pressões políticas do processo constituinte.”<sup>150</sup>.

Além disso, o §3º do artigo 184 determina que lei complementar irá “estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.”<sup>151</sup>. Assim, além de a reforma agrária ter que se limitar às terras improdutivas (e não só as que descumprem a função social), haveria que se esperar a edição de lei para iniciar os processos de desapropriação, o que só ocorreu cinco anos após a promulgação da Constituição.

Quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado. Como não podiam

---

<sup>147</sup> BUAINAIN, 2008, p. 36.

<sup>148</sup> BRASIL, 1988.

<sup>149</sup> MARÉS, 2003, p. 119.

<sup>150</sup> DELGADO, 2010, p. 101.

<sup>151</sup> BRASIL, 1988.

desaprovar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra.<sup>152</sup>

O governo Collor, apesar de ter sido caracterizado pela adoção de medidas liberais na economia, dizia pretender assentar 500 mil famílias. O discurso, contudo, não se tornou realidade. O Ministério da Reforma Agrária é extinto, e sua competência é atribuída ao Ministério da Agricultura, que “tradicionalmente representava os interesses dos grandes produtores e opositores da reforma agrária. Pouco mais de 40 mil famílias foram beneficiadas em dois anos.”<sup>153</sup>

Com efeito, no período entre a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 1993, praticamente, não se desapropriou imóveis com fundamento no art. 184 da Constituição Federal, justamente em face do entendimento de que a nova ordem constitucional não havia recepcionado o Decreto-Lei nº 554/69 que dispunha sobre a desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária.<sup>154</sup>

Buainain afirma que durante esse governo o programa de reforma agrária “foi totalmente paralisado e nenhuma propriedade foi desapropriada por interesse social para fins da reforma agrária”<sup>155</sup>. Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assume a presidência e lança “um Programa Emergencial para assentar 80 mil famílias, das quais apenas 17.800 foram assentadas.”<sup>156</sup>

Assim, não é exagero caracterizar a experiência brasileira de reforma agrária até 1994 como uma sucessão de tentativas frustradas, seja por falta de vontade política, seja em virtude das reais dificuldades de natureza política, econômica e institucional.<sup>157</sup>

A tabela a seguir, elaborada com base em dados do Incra, traz a quantidade de famílias assentadas de 1964 a 1994 e de terra por elas ocupada:

---

<sup>152</sup> MARÉS, 2003, p. 118.

<sup>153</sup> BUAINAIN, 2008, p. 36.

<sup>154</sup> FARIAS, Valdez Adriani. Comentários à Lei nº. 8.629/93. In: INCRA. *Lei 8629/93 comentada por procuradores federais*. Brasília: INCRA, 2011, p. 25-26.

<sup>155</sup> BUAINAIN, *op. cit.*, p. 37.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 37.

**Tabela 2. Famílias assentadas de 1964 a 1994<sup>158</sup>**

Período		Quantidade de Terras		Famílias assentadas	
Ano	Meses	Total (1.000 ha)	Média/mês	Total (1.000 há)	Média/mês
1964-1985	252	13.851,4	55,0	77.465	307
1985-1989	60	4.191,1	69,9	82.896	1.382
1990-1992	31	2.775,3	89,5	42.382	1.367
1993-1994	17	967,5	56,9	17.846	1.050
<b>1964-1994</b>	<b>360</b>	<b>21.785,3</b>	<b>60,5</b>	<b>220.589</b>	<b>613</b>

Em 1993 foram aprovadas duas leis que regulamentam os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária: a Lei nº 8.629/93 e a Lei Complementar nº 76/93, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial de rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária.

Com a edição dessas leis, finalmente a Constituição de 1988 poderia ser inteiramente aplicada, no que se refere à questão agrária. Contudo, tais leis infraconstitucionais não têm a possibilidade de retirar os diversos entraves à reforma agrária que foram incluídos na Carta Magna em decorrência da pressão dos interesses latifundiários durante os trabalhos da Assembléia Constituinte.

Ao regulamentar os artigos constitucionais relativos à reforma agrária, a Lei nº 8.629/1993 expõe dois pontos que entravam o ritmo de sua implantação. O primeiro é o conceito de propriedade produtiva, considerada apenas do ângulo econômico, sem levar em consideração outros requisitos da função social. O segundo, a apuração do que é preço “justo”, o que não raro leva a processos judiciais intermináveis ou a indenizações astronômicas.<sup>159</sup>

A Lei da Reforma Agrária define a propriedade produtiva em seu artigo 6º, estabelecendo como critérios o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE), *verbis*:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> BUAINAIN, 2008, p. 38.

<sup>159</sup> MELO, João Alfredo Telles (org). *Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília: 2006, p. 248-249.

<sup>160</sup> BRASIL. *Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 05/07/2011.

O grande problema da utilização desses parâmetros é que eles estão desatualizados. Ainda são usados índices de produtividade baseados no censo agropecuário de 1975, realizado pelo IBGE. Não há dúvidas de que passados mais de trinta anos, o avanço tecnológico tornou extremamente defasada a avaliação de produtividade baseada nesses índices. A importância de atualização do GUT e do GEE é percebida principalmente em algumas áreas do país, em que o nível de exploração da terra é alto, como salienta o Relator da CPMI da Terra, Deputado João Alfredo Telles Melo:

É certo que, em algumas regiões do País, particularmente nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e parte do Mato Grosso, verifica-se a redução do estoque de terras ditas improdutivas, terras públicas passíveis de destinação para reforma agrária e terras devolutas. Uma das razões técnicas que obstaculizam a obtenção de terras desapropriáveis, nas regiões mencionadas, é a defasagem dos índices de produtividade.

O governo federal tem utilizado a compra e a venda para solucionar os conflitos agrários existentes nessas regiões. Melhor seria, porém, a edição de portaria conjunta dos ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário promovendo a atualização dos índices. Essa medida depende de decisão política, já que não requer aprovação pelo Congresso Nacional.<sup>161</sup>

Além disso, essas duas leis de 1993 regulamentam o processo de desapropriação dos imóveis rurais para fins da reforma agrária, que é caracterizado pela existência de três fases.

A primeira é administrativa, em que o Incra seleciona as propriedades a serem desapropriadas, notifica o proprietário da realização da vistoria preliminar no imóvel. Por meio desta, é expedido o laudo de avaliação do grau de utilização da terra e de eficiência na exploração (GUT e GEE), com o objetivo de aferir a produtividade do imóvel. É comum que os proprietários questionem o resultado do laudo, requisitando ao Poder Judiciário a realização de perícia judicial, o que retarda – ainda mais – o processo de desapropriação.

Caso o laudo confirme que a propriedade é improdutiva, o próximo passo é determinar a aptidão para fins de assentamento. Trata-se de etapa que pode ser realizada rapidamente, uma vez que a própria vistoria já colheu os elementos necessários para essa análise.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> MELO, 2006, p. 214.

<sup>162</sup> BUAINAIN, 2008, p. 66.

Finaliza a fase administrativa a edição de Decreto Presidencial que declara o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária e a realização de nova vistoria para avaliação financeira da área. Todavia, tem-se entendido ser desnecessária nova vistoria para a avaliação financeira quando for possível utilizar os dados levantados pela vistoria preliminar.

Inicia-se, então, a fase judicial, com a proposição de ação de desapropriação pelo Incra, que pressupõe o depósito em juízo dos títulos da dívida agrária correspondentes ao valor da terra nua do imóvel a ser desapropriado e do dinheiro correspondente às benfeitorias. “Embora a Lei Complementar nº 76/1993 definisse o rito sumário para a desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, o processo ainda poderia levar anos.”<sup>163</sup>.

Um importante passo para que a fase judicial de desapropriação não dificulte a execução da reforma agrária foi a determinação de que ao despachar a inicial, o Incra seja imitado na posse do imóvel no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, alteração introduzida pela Lei Complementar nº 88/1996. “Essa medida foi de fundamental importância para viabilizar o crescimento dos assentamentos após 1995 e permitiu a redução dos conflitos”<sup>164</sup>.

A última fase, novamente administrativa, é a de criação do projeto de assentamento, com a distribuição dos lotes e a liberação de recursos para que as famílias beneficiadas possam se instalar e começar a produzir. Todavia, “a demora e a dificuldade para assentar e liberar os recursos previstos na lei têm sido uma nova fonte de conflitos [...]. Trata-se de conflito direto entre assentados e governo”<sup>165</sup>.

### **2.3. O modelo de reforma agrária dos governos FHC e Lula**

A desapropriação prevista no artigo 184 da Constituição de 1988 (desapropriação-sanção) não é o único instrumento disponível para que o Estado realize a reforma agrária. É possível também utilizar-se da aquisição de terras devolutas e até mesmo de terras particulares.

O modelo de reforma agrária que toma por base estas medidas, em detrimento da desapropriação-sanção, possui um caráter conservador. Afinal, a aquisição de terras além de não combater o latifúndio, tem reflexos no mercado

---

<sup>163</sup> BUAINAIN, 2008, p. 68.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 69-70.

imobiliário, fomentando a especulação e dificultando – ainda mais – o acesso à terra pelos pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Trata-se, portanto, de um modelo conservador, com poucas possibilidades de real transformação da estrutura agrária de um país.

A obtenção de terras para a reforma agrária é um passo desse processo. De acordo com o texto constitucional, tal obtenção seria feita pela desapropriação nos casos em que a propriedade não cumprisse a sua função social. Por outro lado, os caminhos principais pelos quais se obtém terra para a reforma agrária, além da desapropriação por interesse social, são: arrecadação de terra devoluta pública, a compra direta e a utilização do crédito fundiário. **Esses dois últimos são instrumentos clássicos do mercado e normalmente seriam excepcionais na reforma agrária porque consomem altos recursos fiscais e ainda valorizam o patrimônio fundiário.**<sup>166</sup> [Grifo nosso]

Para destinar terras devolutas à reforma agrária é necessário, primeiramente, que o Estado proponha uma ação discriminatória, que irá analisar toda a cadeia dominial da área com o objetivo de reconhecer a propriedade do Estado. Além de demorado, muitas vezes é preciso ainda um processo específico para que o Estado reivindique a posse da área.

Já a aquisição de terras via mercado é um mecanismo que “foi introduzido em dezembro de 1997, com o Programa-piloto Cédulas da Terra, e recentemente foi ampliado no Programa de Crédito Fundiário.”<sup>167</sup>.

Importante ressaltar que a adoção dessa via para realização da reforma agrária relaciona-se à política neoliberal levada à cabo pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que destacava a reforma agrária como política social compensatória, e não como medida necessária ao desenvolvimento nacional.

O resultado foi o estímulo à reforma agrária de mercado orientada pelo Banco Mundial (criação de programas de compra de terra como Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário) e a implantação de um conjunto de assentamentos desarticulados das demais políticas públicas necessárias ao desenvolvimento rural.<sup>168</sup>

O Programa Banco da Terra foi criado por meio da Lei Complementar nº 93/1998 com o objetivo de financiar e viabilizar a aquisição de terras por grupos de

---

<sup>166</sup> DELGADO, 2010, p. 103.

<sup>167</sup> BUAINAIN, 2008, p. 74.

<sup>168</sup> MELO, 2006, p. 217-218.

famílias de trabalhadores rurais. Já o Programa Cédula da Terra foi implantado como um projeto piloto de crédito para compra de terras em cinco estados. “Em torno de 15 mil famílias tiveram acesso a essa linha de crédito em um período de aproximadamente cinco anos (1997-2001).”<sup>169</sup>.

O caráter mais conservador da reforma agrária brasileira é o programa de crédito chamado de reforma agrária de mercado, iniciado no governo FHC com o Banco da Terra e hoje transformado no programa Cédula da Terra. Este programa, que segue as indicações do Banco Mundial para a “reforma agrária”, tem como principal instrumento a concessão de crédito para a compra de pequenas propriedades. Desta forma, o Estado se torna ainda mais distante das ações, que neste caso são ditadas pelo mercado de terras.<sup>170</sup>

O governo FHC e o governo Lula utilizaram-se com frequência desses meios de implantação da reforma agrária, sobretudo o de compra de terras particulares e o de crédito fundiário, já que por meio deles o governo não tem o ônus político de enfrentar diretamente os interesses dos latifundiários, como ocorre com a desapropriação-sanção. A grande questão que se coloca é que eles reforçam a lógica do sistema fundiário brasileiro, ao invés de transformá-la.

As medidas de reforma agrária adotadas até o momento procuravam satisfazer exigências imediatas, neutralizar conflitos locais e, acima de tudo, evitar um confronto maior com os grandes proprietários de terra. Dessa forma, elas não representaram ações contundentes como o objetivo de transformar o sistema fundiário e suas assimetrias nas relações de poder.<sup>171</sup>

A partir dessas possíveis formas de promover a reforma agrária, Eduardo Girardi classifica os assentamentos resultantes da política de reforma agrária pós-Constituição Federal de 1988 em “assentamentos não reformadores” e “assentamentos reformadores”.

De modo geral, os assentamentos não reformadores são os reconhecimentos de posse, assentamentos criados em terras públicas, unidades de conservação sustentáveis e outros projetos de caráter

---

<sup>169</sup> MELO, 2006, p. 221.

<sup>170</sup> GIRARDI, Eduardo Paulon. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008, p. 291.

<sup>171</sup> CARTER, 2010, p. 60.

ambiental. Esses assentamentos se confundem com as políticas ambiental e de ocupação do território. [...] são formas de alterar a estrutura fundiária com a adição de novas áreas e de novos detentores sem que seja necessário reformar as áreas que previamente compunham a estrutura fundiária, ou seja, dividir as terras. **No caso dos assentamentos não reformadores o campesinato se territorializa sem que haja a desterritorialização do latifúndio.** Para os assentamentos reformadores as terras são arrecadadas geralmente a partir de desapropriação, o que representa o mais alto grau de reforma da estrutura fundiária possível na legislação brasileira atual. Através da criação desses tipos de assentamentos é cumprido o artigo 186 da Constituição e a estrutura fundiária é de fato desconcentrada. **Com os assentamentos reformadores o campesinato se territorializa a partir da desterritorialização do latifúndio.**<sup>172</sup> [Grifo nosso]

Essa classificação é reveladora do modelo de reforma agrária que tem sido adotado pelo governo brasileiro. Ao invés de focar os esforços na distribuição de terras e no combate ao latifúndio, promove-se a expansão da fronteira agrícola e o reconhecimento de comunidades de agricultores já consolidadas, com a aparência de uma “ampla reforma agrária”, como pode ser conferido na tabela a seguir:

**Tabela 3. Assentamentos não reformadores e reformadores por período de governo**<sup>173</sup>

Grupo	1979-1994			Primeiro mandato FHC (1995-1998)			Segundo mandato FHC (1999-2002)			Primeiro mandato Lula (2003-2006)		
	Assent.	Fam.	Area	Assent.	Fam.	Area	Assent.	Fam.	Area	Assent.	Fam.	Area
<b>Não reformadores</b>	<b>41</b>	<b>19.465</b>	<b>3.082.210</b>	<b>6</b>	<b>1.225</b>	<b>1.390.212</b>	<b>27</b>	<b>4.018</b>	<b>2.241.986</b>	<b>485</b>	<b>110.767</b>	<b>23.490.019</b>
de caráter ambiental	23	7.502	2.124.027	4	1.083	1.388.732	14	2.765	2.232.999	298	99.743	22.898.275
outros	18	11.963	958.183	2	142	1.480	13	1.253	8.987	187	11.024	591.744
<b>Reformadores</b>	<b>1.034</b>	<b>183.894</b>	<b>9.810.428</b>	<b>2.375</b>	<b>299.138</b>	<b>12.164.872</b>	<b>1.890</b>	<b>153.287</b>	<b>6.573.489</b>	<b>1.808</b>	<b>141.252</b>	<b>5.799.551</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>1.075</b>	<b>203.359</b>	<b>12.892.638</b>	<b>2.381</b>	<b>300.363</b>	<b>13.555.084</b>	<b>1.917</b>	<b>157.305</b>	<b>8.815.475</b>	<b>2.293</b>	<b>252.019</b>	<b>29.289.570</b>

Dados: DATALUTA  
Org.: Eduardo Paulon Girardi

Analisando a tabela apresentada, Girardi aduz que o primeiro mandato de FHC focou-se na criação de assentamentos reformadores. O segundo, todavia, além de ter reduzido à metade o número de assentamentos, apresentou um aumento na proporção de assentamentos não reformadores. Já o primeiro governo Lula, pelos dados apresentados, caracterizou-se pela ênfase na criação de assentamentos não reformadores, sobretudo os de caráter ambiental. “Esses assentamentos não reformadores correspondem, no primeiro mandato de Lula, a 21% dos assentamentos criados, 43% das famílias assentadas e 80% da área total.”<sup>174</sup>.

Tendo em vista as pressões dos movimentos sociais e sindicais do campo, especialmente após os massacres de Eldorado dos Carajás, no Pará, e de

<sup>172</sup> GIRARDI, 2008, p. 282-283.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 283.

Corumbiara, em Rondônia, o governo Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a fim de fornecer crédito com juros favorecidos aos agricultores familiares e às cooperativas e associações de produção de agricultores familiares.

Ao longo do governo FHC, ficou evidente a luta em torno da questão agrária, tendo de um lado os movimentos populares que lutam pelo acesso à terra e pela reforma agrária, e, de outro, os grandes proprietários de terra, apoiados pelos detentores do capital industrial. Essa composição de forças teve reflexos no orçamento do Incra, órgão responsável pela execução da reforma agrária, que sofreu grandes variações no período.

No período de 1995-98, o orçamento do Incra elevou-se até mesmo em relação ao orçamento da União (média de 0,52%), chegando ao máximo em 1999 (0,61%). Essa elevação do orçamento reflete o crescimento dos conflitos de terra no período e, ao mesmo tempo, viabiliza a expansão dos assentamentos, fundamental para a redução dos conflitos observada a partir do final de 1997.

A partir de 1999, a prioridade política cai, resultando em redução do orçamento do Incra tanto em valor absoluto, como em relação ao orçamento da União (média de 0,19% no período de 1999-2002, e 0,14% no período 2000-2001).<sup>175</sup>

Há uma evidente relação entre a disponibilidade de recursos para a reforma agrária e o número de famílias assentadas. É certo também que, devido ao tempo necessário para a implantação de um projeto de assentamento, a efetiva concretização dos resultados dos recursos investidos em um ano ocorre, em geral, nos anos seguintes. A tabela a seguir, extraída do II Plano Nacional de Reforma Agrária, apresenta a quantidade de famílias assentadas ao longo do governo FHC.

**Tabela 4. Famílias assentadas (1995-2002)**<sup>176</sup>

Ano	Famílias assentadas
1995	30.716
1996	41.717
1997	66.837
1998	98.740
1999	99.201
2000	69.929
2001	73.754
2002	43.486

<sup>175</sup> BUAINAIN, 2008, p. 19-80.

<sup>176</sup> BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*: edição especial para o Fórum Social Mundial 2005. Brasília, 2005.

Total	524.380
-------	---------

Todavia, esses números não são aceitos de forma incontroversa. De acordo com o relator da CPMI da Terra, Deputado João Alfredo Telles Melo, das 524.380 famílias contabilizadas pela equipe do II PNRA, 220.886 foram incluídas indevidamente. Refere-se às famílias assentadas pelos Estados, Municípios e por meio do programa Cédula da Terra (31.119 famílias); as registradas sem identificação no Sipra (31.613); as beneficiadas pelo programa Banco da Terra (76.000); as posseiras que receberam título de concessão de uso (36.022) e até as famílias que podem ser assentadas, considerando-se a capacidade dos imóveis (46.110).

O número de famílias efetivamente assentadas pelo governo FHC foi de 301.516. Isso significa uma média anual de 37.689 famílias assentadas (3.141 famílias por mês), número condizente com a capacidade de assentamento dos imóveis desapropriados no período de 1995 a 2002.<sup>177</sup>

O início do governo Lula foi marcado por uma grande expectativa em torno da reforma agrária. Acreditava-se que essa seria uma das prioridades do governo. No fim do primeiro ano de governo é apresentado à sociedade o II Plano Nacional da Reforma Agrária, cujo resultado demonstrou a frustração que estava por vir.

O II PNRA nasceu em meio a um grande impasse no que concerne às metas de novos assentamentos. Isso porque a equipe coordenada por Plínio de Arruda Sampaio sustentava que a meta deveria ser de um milhão de beneficiários entre 2003 e 2007. O governo, porém, fixou a meta em 400 mil famílias, para o período 2003-2006. Essa decisão foi alvo de severas críticas por parte dos movimentos sociais e pela equipe que elaborou o Plano, e já sinalizava que a reforma agrária não seria prioridade.<sup>178</sup>

Além da meta de assentar 400 mil famílias, o II PNRA previa a regularização de 500 mil posses de boa-fé, com área inferior a cem hectares; o beneficiamento de 130 mil famílias pelo Crédito Fundiário; a recuperação da capacidade produtiva e da viabilidade econômica dos assentamentos já existentes; o cadastramento georreferenciado do território nacional; a titulação das áreas de comunidades quilombolas.

---

<sup>177</sup> MELO, 2006, p. 222.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 226.

A garantia de assistência técnica e extensão rural, a capacitação e a disponibilização de crédito e de políticas de comercialização para todas as famílias das áreas reformadas, bem como a universalização do direito à educação, cultura e seguridade social nessas áreas também integram o conjunto de metas do II PNRA.

Mantendo a política fundiária de Fernando Henrique Cardoso, a desapropriação por interesse público para fins de reforma agrária não foi principal forma adotada pelo governo Lula para obtenção de terras para criação de projetos de assentamento.

De acordo com o relatório apresentado na CPMI da Terra, nos três primeiros anos desse governo (2003-2005), a desapropriação-sanção foi o caminho trilhado para assentar apenas 30% (trinta por cento) das famílias beneficiadas no período. “Conseqüentemente, os outros 70% são assentamentos criados em áreas obtidas mediante destinação de terras públicas, aquisição (compra e venda) ou reconhecimento de assentamentos estaduais.”<sup>179</sup>.

Ao analisar essa situação, Girardi conclui que o II PNRA “avançou ao apresentar uma compreensão ampliada de reforma agrária. Porém, a execução do plano tem apresentado uma reforma conservadora da estrutura fundiária através da criação de assentamentos rurais.”<sup>180</sup>.

Em verdade, o progresso do governo Lula ocorreu na seara das políticas públicas voltadas à melhora das condições de produção dos assentamentos e da vida dos assentados. Nesse sentido, destacam-se os programas Luz para Todos, Terra Sol, Pronera, Pronaf e Ates (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária); além do aumento dos valores de crédito e investimento dos projetos de assentamento.

De acordo com Miguel Carter, apesar do aumento de recursos para a qualificação dos projetos de assentamento e do apoio à agricultura familiar verificados no governo Lula, “a reforma agrária brasileira tem sido reativa, restrita e de execução morosa.”<sup>181</sup>. Nesse mesmo sentido, João Alfredo Telles Melo afirma que “a reforma agrária está longe de ser uma prioridade do governo Lula.”<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> MELO, 2006, p. 227.

<sup>180</sup> GIRARDI, 2008, p. 283.

<sup>181</sup> CARTER, 2010, p. 60.

<sup>182</sup> MELO, *op. cit.*, p. 232.

O governo Lula apresentou dados indicando ter assentado 381.419 famílias entre 2003 e 2006. Esses dados, contudo, incluem também os beneficiários dos programas de regularização de terras e crédito fundiário. Após uma extensa revisão dos dados compilados pelo INCRA, o DATALUTA concluiu (de forma estimada) que o número de beneficiários das políticas de distribuição fundiária de Lula, entre 2003 e 2006, foi de 254.249 famílias.<sup>183</sup>

De acordo com dados do Incra, no ano de 2010, foram assentadas 39.479 famílias e criados 14.685 novos lotes. Além disso, 1,8 milhões de hectares foram incorporados à Reforma Agrária, sendo 244,9 mil hectares obtidos de forma onerosa (desapropriação e compra); 2,5 milhões de hectares vistoriados; 809 licenças protocoladas junto aos órgãos ambientais estaduais; 492 licenças emitidas pelos respectivos órgãos ambientais estaduais (incluindo 53 renovações de licenças)<sup>184</sup>.

Finalmente, aponta-se a relação existente entre as ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais do campo e o impulso governamental para concretizar os planos de reforma agrária. O início do governo FHC foi marcado pela ampliação das ocupações de terra, como forma de pressão e denúncia do desrespeito da função social da propriedade, exigida pela Constituição Federal de 1988.

Como forma de apaciar essa luta, o presidente Fernando Henrique Cardoso editou medidas provisórias que incluíram, dentre outros, os parágrafos 6º e 7º ao artigo 2º da Lei nº 8.629/1993, *verbis*:

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de

<sup>183</sup> CARTER, 2010, p. 59.

<sup>184</sup> BRASIL. MDA. INCRA. *Prestação de Contas Ordinárias Anual*: relatório de gestão do exercício de 2010. Goiânia, 2011, p. 24. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=943&Itemid=142](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=943&Itemid=142)>. Acesso em: 28/09/2011.

prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.<sup>185</sup>

Apesar de representarem evidente tentativa de criminalização e sanção das ocupações de terra promovidas pelos movimentos sociais, esses dispositivos continuam em vigor, e surtiram o efeito pretendido. Girardi conclui que “Com essas Medidas Provisórias o número de famílias em ocupações diminuiu drasticamente e o número de famílias assentadas acompanhou esta queda”, o que se confere no gráfico abaixo:



A ascensão de Lula à Presidência da República, com amplo apoio de setores ligados à luta pela reforma agrária possibilitou a retomada das ocupações, em que pese a manutenção dos dispositivos que determinam a exclusão do programa de reforma agrária daqueles que participarem de ocupações, bem como a não realização de vistoria, nos imóveis ocupados, para fins de desapropriação, por dois anos.

A partir dessa breve abordagem da reforma agrária no Brasil percebe-se que o modelo implantado pelos portugueses na “colonização” do país tem reflexos diretos na atual estrutura fundiária, que se baseia nas grandes propriedades, produtoras de bens para exportação, com a utilização de mão-de-obra barata (e por muito tempo, escrava), disponível devido à impossibilidade de livre acesso à terra para aqueles que querem cultivá-la.

<sup>185</sup> BRASIL, 1993.

<sup>186</sup> GIRARDI, 2008, p. 277.

Esse quadro tem provocado a insurreição dos excluídos da terra desde os tempos da Colônia, mas, sobretudo, a partir da década de 1950. É nesse momento que a bandeira da reforma agrária é “erguida”. Apesar disso, até hoje não houve uma ampla reforma agrária no Brasil, que possibilitasse verdadeira alteração da estrutura fundiária do país.

Todavia, não é possível ignorar que, ainda que lenta e gradualmente, a reforma agrária tem sido implantada. Assentamentos têm sido criados, e, com eles, formou-se um segmento social específico, com demandas próprias, que necessitam de políticas públicas voltadas a sua realidade e à efetivação de seus direitos. É essa realidade que será analisada no tópico seguinte.

#### **2.4. A situação da educação nos assentamentos**

Considerando que o Pronera é uma política pública de educação voltada para os beneficiários da reforma agrária, importante apresentar dados que permitam visualizar a atual situação dos projetos de assentamentos. Como já explicitado, a desapropriação-sanção não é o único meio disponível para efetivação da reforma agrária. Todavia, será destacado por ser o modelo de reforma que permite reformular a estrutura agrária do país, com a desterritorialização do latifúndio, razão pela qual é o modelo historicamente reivindicado pelos movimentos sociais.

São fundamentais para compreender essa realidade a “Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil” (PQRA), coordenada pelo Incra; a “Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária” (PNERA) e o estudo intitulado “Panorama da Educação do Campo”.

Em 2007, o Inep apresentou o “Panorama da Educação do Campo”, texto que “buscou organizar alguns dados recentemente levantados pelo IBGE e pelo Inep, que permitem uma radiografia do meio rural e das escolas ali localizadas, visando a orientação das políticas a serem estabelecidas.”<sup>187</sup>.

De acordo com essa pesquisa, o perfil socioeconômico da população rural apresenta uma realidade de grande desvantagem em relação aos moradores da área urbana do país. “Enquanto na zona rural apenas 6,6% apresentam rendimento

---

<sup>187</sup> INEP. *Panorama da Educação do Campo*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007, p. 9.

médio acima de 3 SM [salários-mínimos], na zona urbana, nessa mesma faixa de renda, concentram-se 24,2%.”<sup>188</sup>.

O nível de instrução e o acesso à educação da população do campo são indicadores que corroboram essa desigualdade existente em relação à população que vive nas cidades. Na zona urbana brasileira, o número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais, em 2004, era de 7,3 anos. Já a média na zona rural representava pouco mais da metade dessa quantidade: apenas 4 anos de estudo.

Mesmo sem considerar os analfabetos funcionais (aqueles que não completaram as quatro séries do ensino fundamental), a taxa de analfabetismo na zona rural é de 29,8%, mais que o triplo da taxa na zona urbana, que é de 8,7%. Apesar disso, houve um avanço nos últimos anos no acesso à educação. “Em termos nacionais, o índice de freqüência à escola na faixa de 15 a 17 anos aumentou de 69,8% para 81,9%, de 2000 a 2004. Avanço mais notável, em termos processuais, foi observado no meio rural, onde a taxa de freqüência à escola saltou de 55,9% para 71,8% no mesmo período”<sup>189</sup>.

Todavia, a taxa de freqüência líquida no Ensino Médio dos jovens de 15 a 17 anos denota a precariedade da educação no país. Na zona rural, apenas 22,1% dos jovens estão cursando o Ensino Médio.

No período de 2000 a 2005, o número de estabelecimentos que ofertam Ensino Médio no campo, bem como o de matrículas praticamente dobraram. Apesar disso, a sua oferta continua bastante limitada. Em 2005 havia 1.377 escolas rurais que ofertavam esse nível de educação, atendendo a 206.906 alunos, o que equivale a, somente, 2,5% da matrícula nacional no Ensino Médio.

Além disso, a educação do campo é caracterizada por uma grande distorção idade-série: 41,4% dos alunos até a 4ª série têm idade superior à regular, e no Ensino Médio esse índice chega a 59,1% dos alunos.

Outra idiosincrasia das escolas do campo, sobretudo no ensino fundamental, é a presença de turmas multisseriadas ou unidocentes. Os estabelecimentos que apresentam exclusivamente esse tipo de organização representam 59%. Até mesmo a estrutura física das escolas do campo apresenta características bem diferentes das urbanas.

---

<sup>188</sup> INEP, 2007, p. 13-14.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 18.

A precariedade na infra-estrutura afeta, no caso da inexistência de energia elétrica, aproximadamente 766 mil alunos do ensino fundamental. A impossibilidade de ter acesso a uma biblioteca contribui de forma negativa para o aprendizado de cerca de 4,8 milhões. As tecnologias educacionais não chegaram à expressiva maioria das escolas da área rural, privando os alunos de oportunidades de aprendizagem mediante o uso de televisão, vídeo e Internet.<sup>190</sup>

Os professores do campo apresentam uma qualificação mais baixa comparado com aqueles que trabalham na zona urbana. Apenas 21,6% dos professores das escolas rurais dos primeiros anos do ensino fundamental têm formação superior. Já nas escolas urbanas, esse índice é de 56,4%.

A diferença também é percebida no salário dos professores. Um professor do ensino fundamental recebe praticamente metade do salário de um professor da área urbana. Uma consequência dessa desigualdade é a alta rotatividade dos professores nas escolas rurais, uma vez que aqueles que tem a oportunidade de ir para uma escola urbana não a dispensam, devido às melhores condições de trabalho.

Vale ressaltar a conclusão apresentada pelo “Panorama da Educação do Campo”:

Os contrastes observados entre as escolas da área rural e as escolas da área urbana servem apenas para realçar as deficiências crônicas que afetam a educação do campo. Um dos objetivos centrais da política educacional é assegurar equidade nas condições de oferta educacional no campo e na cidade. O desafio, no entanto, não é simplesmente promover a equiparação das condições de oferta, tomando por base o atual padrão das escolas urbanas, isso porque os indicadores na área urbana, embora melhores do que aqueles verificados no campo, permanecem em patamares muito baixos.<sup>191</sup>

A base da “Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil” (PQRA) foi a entrevista de mais de 16 mil famílias assentadas em todo o território brasileiro. O universo da pesquisa é composto pelas 804.867 famílias assentadas no período de 1985 a 2008, tendo sido utilizado um processo de amostragem, cujos resultados apresentam uma margem de erro de apenas 3% (três por cento). A pesquisa foi realizada em 1.164 assentamentos e “os resultados expressam questões objetivas relativas às

---

<sup>190</sup> INEP, 2007, p. 30.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 41.

condições de vida, produção e renda, e a percepção das famílias assentadas sobre estes temas.<sup>192</sup>

A pesquisa aponta que os assentamentos são compostos por 53,42% de homens e que a maioria dos assentados tem entre 11 e 30 anos. No que se refere à infraestrutura dos assentamentos, destaca-se que 78,98% das famílias têm acesso à água. Já o acesso à energia elétrica é mais restrito. Apenas 43,86% afirmam ter disponibilidade de energia o ano todo, enquanto 32,62% tem acesso a energia de maneira intermitente, com “quedas” constantes ou com “pouca força” e 25,52% não tem acesso à energia elétrica em suas casas.

As estradas de acesso aos lotes – essenciais para o escoamento da produção e para a utilização de serviços públicos de saúde e educação – representam um sério problema para grande parte dos assentados. São apontadas como péssimas 42,17% das vias. Além disso, 15,29% são consideradas ruins e 15,29% são razoáveis. Apenas 1,65% as consideram ótimas e 13,88%, boas.

A presença de saneamento básico está ligada diretamente à saúde dos moradores. Todavia, nos assentamentos predominam como formas de tratamento dos dejetos humanos da casa a fossa simples (34,30%), a fossa negra (29,83%) e a fossa séptica (11,60%). Apenas 1,14% das famílias dispõem de rede de esgoto.

No que tange à habitação, 40,17% das famílias consideram bom o tamanho de sua moradia e a quantidade de cômodos. Para 27,78% dos entrevistados, a moradia é razoável e 14,65% a consideram ruim.

A PQRA também apresentou dados sobre as condições de produção agropecuária dos assentamentos. O tamanho do lote foi apontado como bom por 48,79%. Todavia, para 23,70% dos assentados ele é apenas razoável e 9,06% o consideraram ruim. No que se refere à fertilidade do solo, para 46,57% dos assentados ela é boa, já para 11,28%, ela é ruim.

Em relação à forma de organização dos assentamentos, 78% das famílias participam de alguma associação ou cooperativa. E no que se refere ao incentivo para a produção, 52,22% das famílias afirmaram ter obtido financiamento do Pronaf.

Outro ponto considerado na pesquisa foi o acesso aos créditos disponibilizados pelo Incra. Os destaques foram para o crédito “apoio inicial”,

---

<sup>192</sup> BRASIL. MDA. INCRA. *Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil*. Brasília, 2010, p. 5.

utilizado por 62,61% das famílias e o crédito para aquisição de materiais de construção, de que se serviram 62,55% dos assentados.

Por fim, a PQRA propõe aos entrevistados uma avaliação de suas condições de vida (alimentação, saúde, renda, educação e moradia) antes e depois de assentados. Em todos esses itens, a maioria absoluta considerou que a situação melhorou ou está igual. Quanto à educação, 56,16% das famílias consideraram que houve melhora; para 22,92% a situação continua igual e somente 10,33% apontam uma piora da educação.

Além dessa pesquisa mais geral sobre as condições dos assentamentos, o Inep realizou, em parceria com o Incra, a “Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária” (PNERA), que “teve como objetivo o levantamento das condições da oferta e das características da demanda educacional nos assentamentos rurais de todo o País.”<sup>193</sup>.

Os dados foram levantados de outubro a dezembro de 2004, sendo que a pesquisa abrangeu 5.595 assentamentos criados pelo Incra a partir de 1985, distribuídos em 1.651 municípios. Os questionários foram aplicados a três públicos distintos: lideranças comunitárias, famílias assentadas e dirigentes de escola. A tabela<sup>194</sup> a seguir apresenta os dados gerais da pesquisa:

**Tabela 5. Grandes números da Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária - 2004**

Variáveis	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Assentamentos do Incra	5.595	1.082	2.546	496	680	791
Escolas	8.679	2.414	4.230	510	622	903
Famílias Amostradas	10.220	2.900	3.500	1.360	1.100	1.360
Famílias Assentadas*	524.868	167.932	208.071	33.267	30.238	85.360
População Assentada	2.548.907	842.303	1.067.226	154.627	136.122	348.629
Estudantes Assentados	987.062	313.124	457.857	51.757	45.271	119.052

No geral, os assentamentos pesquisados instalam 94 (noventa e quatro) famílias. Mas a análise por regiões do país permite visualizar como é disposta a estrutura agrária no país. É assim que os maiores assentamentos são encontrados na Região Nordeste, onde a média sobe para 155 (cento e cinquenta e cinco) famílias por projeto de assentamento. Já na Região Sul, a média é de apenas 44 (quarenta e quatro) famílias instaladas.

<sup>193</sup> INEP, 2007, p. 15.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

A partir da entrevista dos líderes comunitários dos assentamentos, concluiu-se que 58% dos líderes não concluíram o ensino fundamental, sendo que 4% nunca chegaram a frequentar a escola. Ainda, apenas 2% das lideranças concluíram o ensino superior.

No que tange à localização dos assentamentos, a pesquisa aponta que, para 43% dos assentamentos, a distância média até a cidade mais próxima é de 100 a 300 km, sendo que a via de acesso à cidade, para 87% dos assentamentos, é de estradas não pavimentadas, de terra ou carroçal.

A precariedade do acesso aos serviços públicos básicos pelas famílias assentadas é perceptível a partir dos dados da pesquisa. Somente 33,2% dos assentamentos têm posto de saúde, 23,9% possuem rede pública de água, 4% dispõem de coleta de lixo e ínfimos 0,7% são atendidos por rede de esgoto. Apesar de a energia elétrica estar presente em 52,4% dos assentamentos, existe telefone fixo ou “orelhão” em apenas 17%. O serviço de correio chega a somente 2% dessas comunidades.

Os líderes comunitários reafirmam a importância da educação para as comunidades, mas assinalam que sua oferta ainda ocorre em condições bastante precárias. Nessa senda, 46% das lideranças comunitárias identificam como necessidade educacional prioritária a melhoria das instalações físicas das escolas. Além disso, o mesmo percentual de líderes destaca a existência de iniciativas informais de alfabetização de jovens e adultos nos assentamentos.

Sobre a população que compõe os assentamentos, a PNERA revelou que 53% são homens, com idade média de 26 anos. No que se refere à origem dessa população, 81% dos assentados nasceram no campo, sendo que 64% dos assentados se declaram da cor parda. Há, entretanto, uma grande variação desse último quesito entre as regiões do país. Na Região Sul, por exemplo, 92% da população assentada é formada por nascidos no campo e 80% se declaram da cor branca.

Com relação à escolaridade da população residente em assentamentos, o quadro constatado é preocupante: **27% dos assentados nunca frequentaram a escola** e 39% completaram somente as séries iniciais do ensino fundamental, ou seja, são analfabetos funcionais. Da população que frequenta a escola, 48% está matriculada nas séries iniciais do ensino fundamental.

O acesso à escola segundo a localização do estabelecimento de ensino revela que **65% dos alunos estudam em escolas localizadas no**

**assentamento**, 13% no entorno rural e 22% na cidade. Já na Região Sudeste, nota-se que há uma distribuição mais homogênea, com 32% em escolas localizadas no assentamento, 32% no entorno rural e 36% na cidade.<sup>195</sup>

De acordo com a PNERA, as associações de produtores rurais representam a principal forma de organização comunitária, mobilizando 57% das famílias nos assentamentos. Além disso, 39% das famílias informaram participar de mutirões de plantio, colheita ou construção, desenvolvidos de forma coletiva nos assentamentos.

Foram identificadas 8.679 escolas nos assentamentos pesquisados, sendo que 84% integram as redes municipais de ensino. Desse montante, apenas 322 escolas são privadas, das quais 250 são comunitárias e, dessas, 166 são vinculadas a sindicato, associação, cooperativa ou movimento social. O poder público forneceu apoio a 60% das escolas privadas pesquisadas.

Nas áreas de assentamento, 84% das escolas oferecem as séries iniciais do ensino fundamental, em que são atendidos 51% dos estudantes. E apenas 4% das escolas oferecem o ensino médio, o que representa 4% do total de matrículas da educação básica.

Outra avaliação feita pela pesquisa é a da situação das escolas do campo. Dentre as pesquisadas, 49% possuíam apenas uma sala de aula. Além disso, em 23% das escolas não havia banheiro. No que se refere à disposição de espaço para leitura, 56% dispõem de algum ambiente como biblioteca, sala de leitura ou estante, armário ou caixa com livros, enquanto 44% informaram não dispor desse tipo de ambiente.

Importante ressaltar os dados que a pesquisa aponta referentes ao alcance dos programas nacionais de educação. A inexistência de programas desse tipo em 65,7% dos assentamentos mostra o quanto ainda é preciso avançar para assegurar às populações do campo o direito à educação. Apesar disso, três programas se destacam: o Pronera, presente em 9,3% dos projetos de assentamento; o Brasil Alfabetizado, promovido em 7,3%; e o Programa de Alfabetização Solidária (PAS), que atendem 5,7% dos assentamentos.

Todos os dados apresentados permitem compreender quão problemática é a questão da educação no campo e, mais especificamente, nos assentamentos. A despeito da profusão de políticas voltadas para esse setor nos últimos anos, grande

---

<sup>195</sup> INEP, 2007, p. 59.

parte delas originadas pelas pressões dos movimentos sociais do campo, o Estado não tem conseguido suprir a demanda de educação dessa população.

Assim, a desigualdade, cujas origens históricas remontam ao processo de colonização do país, permanece intocada. Somente 1,3% das famílias assentadas possuem algum membro frequentando a educação superior. Assim, o acesso à educação, que já é precário no ensino básico, torna-se verdadeira exceção quando o assunto é o ensino superior.

Além disso, a pesquisa mostra que o curso de Pedagogia é o mais comumente frequentado pelos assentados. Isso é um bom indicativo do quanto a educação é considerada importante para essas famílias, e, simultaneamente, o quanto há por fazer para que esse direito fundamental seja garantido a todos.

Para finalizar essa análise, acrescentam-se informações apresentadas pelo Incra no Relatório de Gestão do exercício de 2010<sup>196</sup>, submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União, sobretudo no que tange à execução do Pronera:

Hoje contamos com a execução de 72 cursos, nos diversos níveis de ensino, contabilizados em 35 parcerias. Atualmente temos 18.118 (dezoito mil e cento e dezoito) alunos em sala de aula matriculados nas ações de EJA, Nível Médio, Nível Superior e Especialização. Sendo o resultado das parcerias celebradas em exercícios anteriores ao acórdão por meio dos convênios, além dos Termos de Cooperação com UFC, UFPB, UFPI, UFG, UFGD, UFRRJ, UFRJ, UFSC e Instituto Federal do Paraná.<sup>197</sup>

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) representa uma relevante iniciativa do governo federal para superação da desigualdade retratada ao longo desse capítulo. Sua concepção parte do entendimento da importância do acesso à educação para a garantia dos demais direitos fundamentais e do reconhecimento do desamparo em que se encontram as famílias assentadas, mesmo após anos de luta para conseguir uma terra para cultivar e morar. Afinal, a terra é necessária, mas não basta.

---

<sup>196</sup> BRASIL. MDA. INCRA. *Prestação de Contas Ordinárias Anual: relatório de gestão do exercício de 2010*. Goiânia, 2011, p. 24. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=943&Itemid=142](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=943&Itemid=142)>. Acesso em: 28/09/2011.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 154.

### 3. O PRONERA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O escopo desse capítulo é analisar de que forma o direito à educação está garantido no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo por conta das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988. Todavia, essa análise não deve se restringir às normas que regulamentam esse direito. Há que se apresentar o contexto em que essas normas foram criadas, bem como a finalidade desses dispositivos. O direito à educação não é apenas um direito garantido constitucionalmente, mas também um meio para concretizar os fins previstos na Constituição.

#### 3.1. Os direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo período na história brasileira. Pondo fim ao regime ditatorial que perdurou por vinte e um anos, afirma o compromisso em consolidar um Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus mais destacados fundamentos a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III).

A dignidade humana, então, não é criação da ordem constitucional, embora seja por ela respeitada e protegida. A Constituição consagrou o princípio e, considerando a sua eminência, proclamou-o entre os princípios fundamentais, atribuindo-lhe o valor supremo de alicerce da ordem jurídica democrática.<sup>198</sup>

De acordo com o Preâmbulo da Constituição, o Estado Democrático que está sendo instituído é “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”<sup>199</sup>.

Trata-se de uma ruptura intencional com o modelo clássico de Estado Liberal, baseado na não interferência do Estado na economia e na garantia da liberdade em sua dimensão negativa, ancorada nos direitos civis e políticos. Esse modelo, fruto das revoluções burguesas na França e nos Estados Unidos, passou por mais uma

---

<sup>198</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 117.

<sup>199</sup> BRASIL, 1988.

crise após a 2ª Guerra Mundial e as diversas violações de direitos por ele legitimadas.

[...] o Estado Democrático de Direito é aquele que se pretende *aprimorado*, na exata medida em que não renega, antes incorpora e supera, dialeticamente, os modelos *liberal* e *social* que o antecederam e que propiciaram seu aparecimento no curso da História.<sup>200</sup>

Essa crise do Estado Liberal não-intervencionista, exposta na Constituição de 1988, revela-se no surgimento de novas preocupações e atribuições ao poder público. O processo constituinte foi marcado pela intensa participação e pressão social. Assim, para garantir um processo democrático, foi permitida a propositura de emendas populares. Ao todo, 12 milhões de assinaturas de cidadãos brasileiros subscrevem 122 (cento e vinte e duas) emendas de origem popular, sobre os mais diversos temas<sup>201</sup>. Essa participação e o envolvimento político de diversos cidadãos e movimentos sociais na constituinte contribuíram para o caráter assumido pela Constituição de 1988, que reconhece a realidade brasileira de exclusão social e se propõe a alterá-la.

Dessa forma, além de reconhecer no Preâmbulo a garantia ao exercício dos direitos sociais, e de alçar a dignidade da pessoa humana a fundamento do Estado, a Constituição Federal, em seu artigo 3º, estabelece os objetivos fundamentais da República, *verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.<sup>202</sup>

Esse dispositivo deixa claro que a nova ordem constitucional não se limitará a assegurar a liberdade e a igualdade formais, pois reconhece a situação de desigualdade social vivenciada no país, partindo dela para “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. De acordo com Thiago Lima Breus, o artigo 3º da CF/88 é

<sup>200</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p.149.

<sup>201</sup> VERSIANI, Maria Helena. Constituição de 1988: a voz e a letra do cidadão. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/DV\\_40\\_cultura.pdf](http://www.ibase.br/userimages/DV_40_cultura.pdf)>. Acesso em: 06/09/2011.

<sup>202</sup> BRASIL, 1988.

uma “cláusula transformadora”, “que explicita a contradição entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la”<sup>203</sup>. José Afonso da Silva destaca que

É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana.<sup>204</sup>

Nesse sentido, não basta que a liberdade e a igualdade sejam respeitadas apenas em suas dimensões negativas – como direito a não interferência e a não discriminação, como era a regra até então. Acompanhando a tendência global, a Constituição de 1988 traz elementos que permitem a resignificação do princípio da igualdade. De acordo com Maria Celina Bodin de Moraes,

[...] o legislador constituinte, apoiado nos princípios da dignidade humana e da solidariedade social, teve a pretensão de enfrentar as desigualdades concretas do contexto da sociedade brasileira contemporânea ao propugnar, como objetivo fundamental da República – artigo 3º, III –, a erradicação da pobreza e da marginalização social, impondo o surgimento da igualdade substancial e da justiça social.<sup>205</sup>

Assim, na nova ordem constitucional, o poder público deve voltar suas atenções para a promoção de uma igualdade real entre os diversos cidadãos, dando a todos condições de exercer plenamente seus direitos. “A premissa de que haveria uma igualdade jurídica abstrata é substituída pelo inverso desta afirmação e pela confirmação de que as desigualdades devem encontrar, na Constituição e nas leis, instrumentos de libertação e não de opressão.”<sup>206</sup>.

Para assumir esse novo papel, coerente com as determinações da Constituição, o Estado deve abandonar a perspectiva do liberalismo. Deve considerar as especificidades dos diversos segmentos sociais e os processos históricos de exclusão vivenciados por esses setores. E as medidas legislativas e

---

<sup>203</sup> BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 97.

<sup>204</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 105-106.

<sup>205</sup> MORAES, 2006, p. 126-127.

<sup>206</sup> MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 171.

administrativas – e as políticas públicas de uma forma geral – devem partir desse reconhecimento.

O princípio inscrito no art. 3º, III e parcialmente reafirmado no art. 170, IV prospera, assim – ainda que isso não seja compreensível para muitos – no sentido de, superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo. Aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas públicas. Suas potencialidades transformadoras, por outro lado, são, no entanto, evidentes.<sup>207</sup>

“Os direitos sociais, como direitos nascidos, precisamente, em virtude e como resposta à desigualdade social e econômica da sociedade liberal, constituem-se como núcleo normativo central do estado democrático de direito.”<sup>208</sup>. Dessa forma, uma vez que a Constituição de 1988 reconhece, de um lado, a desigualdade existente na sociedade brasileira, e, de outro, os direitos sociais, torna-se imperiosa a adoção de medidas, pelo Estado, que estejam de encontro com a promoção da igualdade e a garantia dos direitos.

Não basta que esses direitos e objetivos sejam inscritos no ordenamento jurídico constitucional. Há que se reconhecer a “força normativa da Constituição”<sup>209</sup>, ao invés de tratar todas essas disposições como integrantes de uma simples “folha de papel”<sup>210</sup>. Afinal, como remarca Freire Junior, “A Constituição do Estado Democrático de Direito tem a pretensão de se fazer normativa e não meramente simbólica.”<sup>211</sup>.

[...] considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 219.

<sup>208</sup> BARRETTO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 110.

<sup>209</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

<sup>210</sup> LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1988.

<sup>211</sup> FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 27.

<sup>212</sup> MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p.149.

Imperioso definir qual a acepção de direitos fundamentais adotada ao longo desse trabalho, diferenciando-a de outras expressões que são comumente apresentadas como seus sinônimos, como a de direitos humanos. Para tanto, toma-se o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet:

[...] o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). (grifou-se)<sup>213</sup>

A concepção de direitos fundamentais é marcadamente histórica. Conforme as alterações sociais, o rol de direitos fundamentais modifica-se, pois surgem novas situações, que trazem consigo novas problemáticas e, conseqüentemente, a afirmação de novos direitos. Além da historicidade, José Afonso da Silva<sup>214</sup> aponta como características dos direitos fundamentais a inalienabilidade (são direitos intransferíveis, pois não são de cunho patrimonial), a imprescritibilidade (podem ser exigidos sempre) e a irrenunciabilidade (é possível não exercê-los, mas não se pode renunciá-los).

No século XX, vivenciou-se uma grande ampliação dos direitos considerados fundamentais, devido, sobretudo, às condições miseráveis em que se encontravam diversos cidadãos, a despeito dos direitos que lhes eram formalmente assegurados.

Essas desigualdades, que puniram durante décadas a massa de trabalhadores, serviram como condições sociais objetivas para o surgimento da categoria de direitos sociais como direitos humanos, pois tinham a ver com a própria sobrevivência do indivíduo, prisioneiro das engrenagens da economia liberal. Os direitos sociais vieram a servir como instrumento político e jurídico que serviu à democratização do sistema econômico e social da sociedade liberal.<sup>215</sup>

Dessa forma, a afirmação histórica dos direitos sociais está diretamente relacionada à falência do Estado Liberal clássico. Esse modelo estatal parte de uma igualdade e de uma liberdade meramente formal, ignorando as inúmeras

---

<sup>213</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 33.

<sup>214</sup> SILVA, 2009, p. 181.

<sup>215</sup> BARRETTO, 2003, p. 128.

desigualdades sociais existentes, sobretudo em países como o Brasil. Para dar conta dessa realidade e das reivindicações sociais que impediram que o Estado continuasse “cego”, foi preciso fazer algumas adaptações no ordenamento jurídico.

Logo se iria verificar, contudo, que essa espécie de igualdade, exclusivamente formal, era insuficiente para atingir o fim desejado, isto é, não privilegiar nem discriminar, uma vez que as pessoas não detêm idênticas condições sociais, econômicas ou psicológicas.<sup>216</sup>

A maior parte da população brasileira é excluída do exercício real dos seus direitos, pois se faz necessária a presença de condições materiais para que os próprios direitos civis e políticos, assegurados no Estado Liberal, possam ser efetivados. A prática do “voto de cabresto”, tão comum no interior do Brasil, ao longo do século XX, exemplifica essa situação. Ainda que fosse garantido o direito ao voto, seu exercício era comprometido pela dependência econômica e política em relação aos coronéis.

A reivindicação dos direitos sociais resultou na sua positivação em diversas Constituições no século passado. Esses direitos caracterizam-se por sua dimensão positiva, que exige uma ação estatal para que sejam efetivados, principal marca distintiva em relação aos direitos civis e políticos. “Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado.”<sup>217</sup>.

Os direitos sociais, ao lado dos direitos econômicos e culturais, são direitos que ensejam uma prestação positiva por parte do Estado, para que seja assegurada a igualdade material dos indivíduos. “Pelo princípio da igualdade material, assim desenvolvido, o Estado se obriga, mediante retificação na ordem social, a remover as injustiças encontradas na sociedade.”<sup>218</sup>.

Como se pode perceber, os direitos sociais foram afirmados como direitos fundamentais num momento posterior ao da consolidação dos direitos civis e políticos. Mas a distinção entre esses direitos não se limita ao momento de sua positivação. Abarca também o próprio caráter e tipo de prestação que eles demandam, especialmente do Estado. Assim, com o objetivo de classificar os

---

<sup>216</sup> MORAES, 2006, p. 120.

<sup>217</sup> SARLET, 2001, p. 51.

<sup>218</sup> BARRETTO, 2003, p. 129.

direitos fundamentais, a doutrina estabeleceu diversas “dimensões”<sup>219</sup> dos direitos fundamentais.

Os direitos sociais, econômicos e culturais são considerados direitos da segunda dimensão. Segundo Sarlet, “os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária”<sup>220</sup>. Ressalte-se que os direitos de segunda dimensão não se limitam aos direitos à prestações, existindo direitos sociais, econômicos e culturais que não demandam uma prestação positiva do Estado. Como exemplo, cita-se o direito à greve e a limitação da jornada de trabalho.

Houve, contudo, um longo processo para que esses direitos fossem considerados verdadeiros direitos fundamentais, ao lado dos direitos civis e políticos, sem estarem em uma posição inferior. Nesse sentido, importante expor o raciocínio formulado por Sarlet, que comprova a fundamentabilidade desses direitos no ordenamento jurídico brasileiro:

A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático, enquadrando-se na categoria das normas de eficácia contida.<sup>221</sup>

Ao dispor que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”<sup>222</sup>, indene de dúvida que o §1º do artigo 5º da Constituição de 1988 contribuiu para retirar o caráter meramente programático a que eram relegadas as normas referentes aos direitos fundamentais de segunda dimensão. Isso porque o referido dispositivo trata os direitos fundamentais de forma genérica, sendo que a interpretação mais coerente com a ordem constitucional é considerar

---

<sup>219</sup> Em relação à adoção do termo “dimensões”, destaca-se o ensinamento de Sarlet: “Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual já quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.”. (SARLET, 2001, p. 49.)

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>222</sup> BRASIL, 1988.

que todos os direitos fundamentais (civis, políticos, sociais, econômicos, culturais) possuem, doravante, aplicação imediata.

Ressalte-se que entre os direitos de primeira e segunda dimensão há uma relação de interdependência e complementaridade. Os direitos sociais são essenciais para que haja possibilidade de efetivação dos direitos civis e políticos a todos os cidadãos. “A plenitude de igualdade e capacidade entre todos os atores participantes do processo deliberativo exige a implementação de uma multiplicidade de condições materiais pelo Estado”<sup>223</sup>. Ao mesmo tempo, para que haja democracia não basta garantir os direitos sociais, econômicos e culturais, se não for possível exercer os direitos civis e políticos.

O capítulo da Constituição de 1988 que se refere aos direitos sociais conta com seis artigos, sendo que o primeiro deles (o artigo 6º da CF/88) apresenta a seguinte listagem: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”<sup>224</sup>. Sarlet ressalva que há outros direitos sociais garantidos ao longo do texto constitucional<sup>225</sup>.

Assim, claro está que o direito à educação é um dos direitos fundamentais sociais protegidos e promovidos pela atual ordem constitucional brasileira, com o objetivo de superação das desigualdades sociais existentes no país e a erradicação da pobreza. Tendo em vista que esse direito é um dos focos desse trabalho, cumpre tecer algumas considerações sobre seu significado.

### **3.2. O direito à educação**

O direito à educação ganhou destaque nos últimos anos, tornando-se indispensável para a plena realização humana. A educação, considerada tanto na sua dimensão formal quanto não-formal, exerce um papel essencial para o desenvolvimento das potencialidades humanas e da consciência social, bem como para o processo de formação política dos indivíduos.

---

<sup>223</sup> BREUS, 2007, p.195.

<sup>224</sup> BRASIL, 1988. Ressalte-se que a redação desse artigo foi dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010. Inicialmente, o art. 6º da CF/88 dispunha: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

<sup>225</sup> SARLET, 2001, p. 189-190.

A educação foi alçada pela Constituição Federal de 1988 ao *status* de direito fundamental. Como já exposto, trata-se de um direito fundamental social, exigindo a intervenção do Estado para sua efetivação.

O direito à educação é típico direito de prestação em sentido estrito (prestação fática, direito fundamental social). Entre os direitos sociais, o direito à educação e o direito à saúde assumem características especiais, uma vez que a Constituição de 1988 definiu ambos como dever do Estado.<sup>226</sup>

No título “Da Ordem Social”, a Constituição Federal de 1988 regulamenta esse direito fundamental. Assim, de acordo com o artigo 205, a educação é direito de todos, de forma que “esse direito é informado pelo princípio da universalidade”<sup>227</sup>. Esse dispositivo também prescreve as finalidades do processo educacional: “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”<sup>228</sup>. Para Marli da Costa, isso revela que “Antes de a pessoa ser considerada cidadã ou trabalhadora, a ela deve ser ofertada uma educação que favoreça o seu crescimento enquanto ser humano.”<sup>229</sup>.

José Afonso da Silva ressalta que “A consecução prática desses objetivos só se realizará num sistema educacional democrático, em que a organização da educação formal (via escola) concretize o *direito de ensino*”<sup>230</sup>.

Não é demais lembrar a importância que a educação exerce sobre a vida das pessoas, sobretudo contemporaneamente, em que ela é necessária para a formação de diversos âmbitos da vida humana. “Como direito relacionado à ‘dignidade da pessoa humana’ e à liberdade, a educação é direito social que visa ao pleno desenvolvimento humano.”<sup>231</sup>.

Além disso, o acesso à educação é essencial para o fortalecimento da democracia, pois por meio dele são disponibilizadas importantes ferramentas para uma análise crítica da realidade, que possibilite a reivindicação de seus direitos.

---

<sup>226</sup> MALISKA, 2001, p. 153-154.

<sup>227</sup> SILVA, 2009, p. 312.

<sup>228</sup> BRASIL, 1988.

<sup>229</sup> COSTA, Marli Marlene M. da. A educação como um direito fundamental para o pleno exercício da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1703.

<sup>230</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 312.

<sup>231</sup> BARUFFI, Helder. A educação como “direito do homem”. In: BARUFFI, Helder (org.). *Direitos fundamentais sociais*. Dourados, MS: UFGD, 2009, p. 106.

Observa-se que não é possível que seja pensada, de forma não harmônica, a existência de uma democracia e de um Estado que possibilitem ao cidadão condições mínimas para que seja educado, alimentado, respeitado em sua integridade física e moral. Se o mundo, hoje, fala em democracia como sendo o regime mais adequado à sociedade moderna, deve, necessariamente, ter também presente que, sem um Estado que propicie condições para a emancipação de seus cidadãos, não se pode nem pensar em democracia.<sup>232</sup>

O artigo 206 da Constituição traz os princípios que baseiam o ensino, com “diversos dispositivos que inequivocamente são diretamente aplicáveis e dotados de plena eficácia<sup>233</sup>”, como a garantia de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”<sup>234</sup>. Esse princípio deve ser analisado em conformidade com os demais princípios constitucionais, inclusive aqueles que estabelecem os objetivos da República, tratados no início desse trabalho. Assim, a igualdade para o acesso e permanência na escola não deve ser abordada apenas em sua dimensão formal. Por isso, as desigualdades sociais existentes na sociedade brasileira devem ser consideradas no momento de formulação das políticas educacionais.

Ao prever como princípio da educação o “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”, o inciso III do artigo 206 serve de suporte para a constituição da educação do campo, com a construção de uma pedagogia própria, que corresponda à identidade dos povos do campo. “Pode-se afirmar que é a escola um dos ambientes mais propícios para a educação plural, que respeita o direito do outro, educação da tolerância.”<sup>235</sup>

A Constituição Federal também estabeleceu a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. De acordo com Sarlet, trata-se de um direito público subjetivo, ou seja, “equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente.”<sup>236</sup>

Outro direito público subjetivo é o direito ao “acesso ao ensino obrigatório e gratuito”, previsto no §1º do artigo 208 da Constituição. “É justamente com apoio nesta constelação normativa que houve, na doutrina, quem se posicionou

---

<sup>232</sup> MALISKA, 2001, p. 56-57.

<sup>233</sup> SARLET, 2001, p. 306.

<sup>234</sup> BRASIL, 1988.

<sup>235</sup> MALISKA, *op. cit.*, p. 181.

<sup>236</sup> SILVA, 2009, p. 313.

favoravelmente ao reconhecimento de um direito subjetivo individual a uma vaga em estabelecimento oficial, no âmbito do ensino obrigatório e gratuito.”<sup>237</sup>.

Cada nível de ensino recebeu um tratamento específico da Constituição. Assim, apesar de a educação ser um dever do Estado, esse dever se concretiza de diversas formas. Enquanto o ensino básico é obrigatório, foi garantida a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” e o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”.

Os direitos sociais, como o direito à educação, exigem do poder público uma prestação positiva para a sua efetivação. São as políticas públicas elaboradas pelo governo que cumprem esse papel. O processo de elaboração dessas políticas envolve diversos atores sociais e está diretamente relacionado com a pressão exercida pela sociedade para a concretização de seus direitos, como será exposto a seguir.

### **3.3. A construção de políticas públicas e os movimentos sociais**

Os direitos fundamentais sociais, em sua maioria, são direitos prestacionais, que “têm por objeto conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática.”<sup>238</sup>. Esses direitos estão intimamente ligados com a busca da igualdade material entre os cidadãos, “no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais”<sup>239</sup>.

As políticas públicas “são os instrumentos de que dispõe o Estado, na forma da Administração Pública, para a realização dos Direitos Fundamentais sumariados na Constituição.”<sup>240</sup>. Dessa forma, as políticas públicas devem estar voltadas para a concretização das disposições constitucionais, como os objetivos da República, enunciados no artigo 3º da CF/88.

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> SARLET, 2001, p. 307.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>240</sup> BREUS, 2007, p. 203.

<sup>241</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

Eros Roberto Grau expõe, com clareza, a relação existente entre os objetivos traçados pela Constituição e a imperiosidade das políticas públicas:

Constituição dirigente que é, a de 1988 reclama – e não apenas autoriza – interpretação dinâmica. Volta-se à transformação da sociedade, transformação que será promovida na medida em que se reconheça, no art. 3º – e isso se impõe –, fundamento à reivindicação, pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas. Políticas públicas que, objeto de reivindicação constitucionalmente legitimada, hão de importar o fornecimento de prestações positivas à sociedade.<sup>242</sup>

Assim, para que os direitos sociais adquiram sua máxima eficácia, é necessário que o poder público promova políticas. Ao contrário do que ocorre com os direitos de primeira dimensão, não basta a garantia formal desses direitos para que eles sejam concretizados. “Desse modo, é possível entender que se deve ao Estado Social o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a estender a todos os indivíduos os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais.”<sup>243</sup>

[...] a noção de política pública é válida no esquema conceitual do Estado social de direito, que absorve algumas das figuras criadas com o Estado de bem-estar, dando a elas um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado.<sup>244</sup>

Um importante aspecto a ser considerado é a prevalência do caráter político nas decisões a respeito da criação de políticas públicas. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci adverte que “Adotar a concepção de políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas”<sup>245</sup>.

Ainda que a Constituição de 1988 preveja, com minúcias, algumas políticas que devem ser adotadas, resta ao poder público uma grande margem para determinar de que forma serão alocados os recursos estatais, essenciais para a

---

<sup>242</sup> GRAU, 2006, p. 215.

<sup>243</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 71.

<sup>244</sup> BUCCI, 2002, p. 247.

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 241.

efetivação dos direitos sociais. “O campo das políticas públicas é, historicamente, o ambiente da discricionariedade administrativa.”<sup>246</sup>.

Como ressalta Maria Goretti Dal Bosco, “As possibilidades de escolhas atribuídas ao Executivo neste momento são amplas, e pequeno é o número de situações nas quais os investimentos têm finalidade vinculada”<sup>247</sup>. Assim, a demanda e a pressão social são essenciais para o estabelecimento de políticas públicas que realmente atendam às necessidades sociais.

O fato é que a teoria liberal legou à contemporaneidade um modo de governar que se caracteriza pela falta de canais de expressão das escolhas políticas que deveriam alimentar as alternativas facultadas ao administrador público, no âmbito do exercício discricionário do seu poder.<sup>248</sup>

A luta travada pelos movimentos sociais e pelas universidades para inclusão da educação do campo na agenda política nacional é um exemplo da importância exercida pela pressão social para o estabelecimento de políticas públicas. Afinal, o destaque adquirido pela educação do campo teve consequências não apenas no campo teórico, mas sobretudo no campo prático. Essa é a razão pela qual Molina<sup>249</sup> aponta como resultados concretos dessa mobilização o surgimento da Articulação Nacional por uma Educação do Campo, a fixação das Diretrizes Operacionais para Educação Básica das Escolas do Campo (abordados no Capítulo 1 desse trabalho) e a criação do Pronera.

“Política pública institucionalizada por demanda coletiva, o Pronera carrega em si grande aprendizado, por meio de parceria. É, sem dúvida, uma política pública construída de baixo para cima.”<sup>250</sup>. Essa conclusão apresentada por Molina toma por base a classificação de políticas públicas elaborada por Campanhola e Graziano<sup>251</sup>,

---

<sup>246</sup> DAL BOSCO, Maria Goretti. *Novo conceito de discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais*. In: Direitos fundamentais sociais. BARUFFI, Helder (org.). Dourados: UFGD, 2009, p. 228.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>248</sup> BUCCI, 2002, p. 39.

<sup>249</sup> MOLINA, Monica Castagna. *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, p. 42.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>251</sup> CAMPANHOLA, Cleyton; GRAZIANO DA SILVA, José. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro. In: GRAZIANO DA SILVA, José (org). *Novo rural brasileiro: políticas públicas*. v. 4. Campinas, SP: Unicamp, 2001.

segundo a qual as políticas públicas concebidas “de baixo para cima” caracterizam-se pela descentralização e flexibilidade, pelo planejamento com ênfase na negociação, pela reformulação de metas passo a passo, pela mobilização de experiências e do conhecimento local.

Ressalte-se que cabe ao poder público decidir de que forma irá efetivar os diversos direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1988, quais políticas públicas irá adotar. Essa escolha, que em geral é discricionária, é resultado de um processo político em que diferentes segmentos sociais buscam a realização dos seus direitos e, até mesmo, de seus interesses privados.

O que se percebe é que a elaboração dos planos de governo, que encerram as políticas públicas em todas as áreas da Administração, costuma ficar sob a responsabilidade do Executivo, que acaba por ceder apenas em alguns setores, conforme o nível de pressão dos atores sociais.<sup>252</sup>

Por exigirem recursos estatais que são limitados, há grande disputa para implantação de uma política em detrimento de outras. E para que uma demanda tenha sucesso, é necessária muita pressão. Essa pressão pode ser econômica, como a que exercem os grandes detentores de capital no país, que visam o aumento de seus lucros com a intervenção estatal. Mas pode também ser uma pressão política e social, como a realizada pelos movimentos sociais<sup>253</sup>.

[...] torna-se impossível pensar que a formulação das políticas públicas é pensada unicamente a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra, como querem os funcionalistas. Se assim fosse, as políticas públicas seriam definidas tendo como parâmetro unicamente o bem comum e este seria entendido como de interesse de todos os segmentos sociais. Esse entendimento nega a possibilidade do aparecimento de uma dinâmica conflitiva, envolvendo uma correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos sociais ou classes. Mas não se pode mais pensar tampouco que as políticas públicas são formuladas unicamente a partir dos interesses específicos de uma classe, como se fosse o Estado uma instituição a serviço da classe

---

<sup>252</sup> DAL BOSCO, 2009, p. 227.

<sup>253</sup> “[...] entende-se movimentos sociais como uma manifestação coletiva, organizada ou não, de protesto, de reivindicação, luta armada ou como um simples processo educativo. Entende-se que qualquer manifestação ou ação coletiva que se apresente com o objetivo de interferir numa ordem social, possa ser chamada de movimento social. Na história dos movimentos sociais, vemos alguns que nasceram de uma forma espontânea, tomando uma organização no decorrer do próprio movimento. Outros, ao contrário, nascem de uma organização já estruturada. Normalmente, eles nascem a partir de um fato histórico já constituído, quando o movimento busca o constituinte, isto é, a construção de uma nova ordem.” (BONETI, Lindomar Wessler. Educação e movimentos sociais hoje. In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; JEZINE, Edineide. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007, p. 56.)

dominante, como afirma a ortodoxia marxista. Essa posição também é reducionista pelo fato de não considerar o poder de força política que têm outros segmentos sociais não pertencentes à propensa classe dominante.<sup>254</sup>

Assim, há verdadeira luta pela distribuição dos recursos e pelo tipo de políticas públicas que serão adotadas, especialmente porque o Poder Executivo apóia-se na discricionariedade administrativa para decidir qual interesse atenderá.

O terreno das políticas públicas seria o espaço institucional para a explicitação dos “fatores reais de poder” – na expressão de Lassale – ativos na sociedade em determinado momento histórico, em relação a um objeto de interesse público (no sentido de interesse *do* público).<sup>255</sup>

Os movimentos de origem popular vêm se destacando enquanto propulsores de políticas públicas, reivindicando que os recursos estatais sejam destinados a medidas que contribuam para a erradicação da pobreza, a superação das desigualdades sociais e a efetivação dos direitos fundamentais, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, destaca-se a luta pela educação do campo, consolidada a partir da década de 1990.

A educação é direito fundamental social, cuja concretização está diretamente relacionada à promoção da dignidade humana. Além disso, contribui para a superação das desigualdades sociais e para a erradicação da pobreza, que são objetivos do Estado Democrático de Direito que se busca solidificar no Brasil. Afinal, “A ausência de políticas públicas educacionais específicas para o campo é forte componente dos fatores contribuem para impedir o desenvolvimento efetivo das comunidades rurais.”<sup>256</sup>

Como já analisado, a educação do campo no Brasil ocorreu de forma precária, com poucos recursos, estrutura deficitária e, em geral, limitada ao processo de alfabetização. Além disso, a educação formal a que tinham acesso os povos do campo não considerava, em geral, a sua realidade. Partia do modelo de vida urbano, colocando o campo em uma situação de inferioridade. Os saberes populares e a cultura local eram ignorados, quando não eram desprezados.

Mas a articulação de movimentos sociais em torno da luta pela valorização do campo como espaço digno de vida e detentor de características próprias e legítimas

---

<sup>254</sup> BONETI, 2007.

<sup>255</sup> BUCCI, 2002, p. 242.

<sup>256</sup> MOLINA, 2003, p. 22.

contribuiu para uma nova abordagem da relação existente entre o campo e a educação. “A idéia central é: não se trata apenas de melhorar a escola ou ampliar cursos profissionalizantes, mas modificar a lógica do uso e do acesso ao conhecimento no campo brasileiro.”<sup>257</sup>.

Sobretudo na década de 1990, os movimentos sociais começaram a promover iniciativas educacionais próprias, voltadas às especificidades do campo. Paralelamente, passaram a tencionar o governo para a promoção de políticas públicas e de leis em sintonia com a concepção de educação do campo que essas experiências foram forjando, devido a pouca relevância que era dada ao tema.

Nesse contexto, foi organizado o I Enera (Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária), em julho de 1997.

O eixo de reflexão do Enera eram problemas econômicos, sociais e educacionais de acampamentos/assentamentos. Analisou-se da educação infantil à educação de jovens e adultos. As principais conclusões mostraram que apesar do descaso e do abandono do governo federal, efervesciam experiências, frutos de concepções pedagógicas desenvolvidas na luta pela Reforma Agrária pelos militantes do MST.<sup>258</sup>

De acordo com Molina, que participou do Enera como coordenadora do Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da Universidade de Brasília, durante o encontro os movimentos sociais e os educadores do campo propuseram às Instituições de Ensino Superior a construção de uma rede nacional para enfrentar os problemas do analfabetismo nos assentamentos da reforma agrária. “Começou-se a 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”<sup>259</sup>.

Apesar desses avanços, a educação do campo ainda enfrenta muitos percalços. Não basta a formalização de diretrizes e de programas para a efetivação do direito à educação dos povos do campo. É necessário que haja um acompanhamento das organizações sociais no desenvolvimento dos programas, pois políticas públicas como o Pronera, por se tratarem de prestações devidas pelo Estado, exigem a liberação dos recursos. Assim, a cada exercício orçamentário as pressões devem ser retomadas, para garantir a execução dessas políticas.

---

<sup>257</sup> MOLINA, 2003, p. 23.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 51.

Segundo Monica Molina “A cada ano, a Comissão Pedagógica [do Pronera] e os movimentos sociais negociavam e, principalmente, articulavam-se com deputados e senadores para garantir recursos do Orçamento da União ao Programa.”<sup>260</sup>. Mas a precariedade das vias institucionais para expressão das demandas populares fez com que, diversas vezes, fosse necessário recorrer a meios alternativos de pressão do poder público, como as marchas, ocupações de prédios públicos, congressos. Um exemplo disso foi a realização, em 1998, de acampamentos nas sedes das superintendências do Incra, em mais de vinte estados, com a montagem de “salas de aula” com assentados, para reivindicar a liberação de verbas para o Pronera.

Diante desse quadro, não há dúvidas de que a concretização do direito à educação dos povos do campo é resultado da luta incessante dos movimentos sociais do campo, pois, “apesar das estratégias para esvaziar o Pronera, a organicidade dos movimentos sociais e a convicção da centralidade da educação fizeram com que as resistências fossem vencidas e o Programa se mantivesse”<sup>261</sup>.

Após esse percurso, que procurou esclarecer a relação existente entre o direito à educação (do campo), os objetivos da República e a implementação de políticas públicas, cumpre apresentar as minúcias do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

### **3.4. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**

Como visto, a história da educação do campo é, em verdade, composta por um grande “vazio”. Em âmbito nacional, as primeiras propostas efetivas existentes e que atendam aos trabalhadores rurais surgiram apenas no final da década de 1930, caracterizando-se – em geral – por ações superficiais, de mera alfabetização.

Nesse quadro de verdadeira exclusão social e de negação do direito à educação para os povos do campo, é criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, como política de educação do campo, focada no desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária, proporcionando o acesso aos diversos níveis de escolaridade a esse segmento social.

---

<sup>260</sup> MOLINA, 2003, p. 56.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 55.

Assim, o Pronera é uma política pública que tem “a missão de ampliar os níveis de escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados.”<sup>262</sup>. Para tanto, estabelece parcerias com governos municipais e estaduais, instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais.

O marco histórico da constituição do programa foi o I Enera (Encontro Nacional dos Educadores e Educadoras da Reforma Agrária), realizado em Brasília, em 1997.

O encontro foi organizado por diversos atores sociais ligados à discussão da educação do campo: o Setor de Educação do MST, o Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da UnB, o Unicef, a Unesco e a CNBB. Nessa oportunidade, foram discutidas as experiências educativas desenvolvidas nos assentamentos e a necessidade de articulação e expansão, tendo em vista a precariedade da educação no campo<sup>263</sup>.

Nesse mesmo ano, representantes de diversas universidades se reuniram em Brasília para discutir a participação das IES (Instituições de Ensino Superior) no processo educacional nos assentamentos. A proposta resultante foi apresentada no III Fórum do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, em novembro de 1997.

A partir dessas articulações, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária editou, em 16 de abril de 1998, a Portaria nº 10/98, que criou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

Em 2001, o Pronera é incorporado ao Incra, tendo sido aprovado um novo Manual de Operações, por intermédio da Portaria/INCRA nº 837/2001. Em 2004, tendo em vista as novas diretrizes do Governo Federal, o programa passou por uma readequação que resultou na elaboração do terceiro Manual de Operações aprovado pela Portaria/INCRA nº 282/2004.

O programa, todavia, não tem passado ileso a críticas. Exemplo disso é proposição de ações civis públicas contra a implantação de alguns cursos, como o de Medicina Veterinária na UFPel e o de Direito na UFG. Considerando que o este caso será analisado adiante, cumpre analisar brevemente aquele.

---

<sup>262</sup> BRASIL. INCRA. *Pronera*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=49&Itemid=75](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=49&Itemid=75)>. Acesso em: 25/06/2011.

<sup>263</sup> ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 28.

De acordo com o entendimento do Ministério Público Federal, o convênio firmado entre o Incra, a UFPel e a Fundação Simon Bolívar para criação de uma turma de Medicina Veterinária de sessenta educandos na UFPel fere o princípio da isonomia, razão pela qual ajuizou uma ação civil pública, ainda na fase de seleção dos candidatos à turma.

Por intermédio de decisão interlocutória, o Juiz Federal Substituto indeferiu o pedido de tutela antecipada do *Parquet*, concluindo que, *verbis*:

[...] resta evidente que **a efetivação do programa** de formação ora examinado, como ação afirmativa, seja da Universidade Federal de Pelotas, seja do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, **está legitimada pelo princípio da isonomia.**

Com efeito, é notória a situação de desamparo e de falta de condições materiais e culturais das famílias assentadas pelo programa da reforma agrária. Ademais, são idéias que permeiam o senso comum a **necessidade de adoção de medidas concretas, que viabilizem o desenvolvimento dos assentados**, bem como que **a reforma agrária não pode ficar limitada à estéril distribuição de terras.**<sup>264</sup> [Grifo nosso]

Contudo, foi interposto Agravo de Instrumento dessa decisão, que foi reformada pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, concedendo-se a liminar pretendida e suspendendo-se a realização do vestibular “até o trânsito em julgado da ação de origem”<sup>265</sup>. Tendo em vista a extensão dos efeitos da tutela antecipada que fora concedida, a UFPel interpôs Recurso Especial. O Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso, por entender que a eficácia das medidas liminares esgota-se com a superveniência de decisão exauriente em sentido contrário. Além disso, no que se refere ao convênio estabelecido no âmbito do Pronera, o Ministro Relator Herman Benjamin aponta que:

O objeto do Convênio firmado entre a Ufpel e o Incra visa ao **cumprimento dos princípios da igualdade de condições ao ensino, do pluralismo de idéias, do respeito à liberdade, do apreço à tolerância, da gestão democrática do ensino e da vinculação entre o ensino, o trabalho e as práticas sociais, nos termos do art. 3º da Lei 9.394/1998.**

Se assim é, deve ser respeitada a autonomia universitária da Ufpel, no que tange à possibilidade de criação de cursos através da celebração de convênios (art. 53 do referido diploma legal), nada indicando, seja em controle de constitucionalidade, seja em controle de legalidade, a conveniência ou necessidade de sindicabilidade judicial dessa **Política**

<sup>264</sup> RIO GRANDE DO SUL. 1ª Vara da Fazenda Pública de Pelotas. Autos nº 2007.71.10.005035-8. Decisão. Relator: Everson Guimarães Silva. Pelotas, 19 set. 2007, p. 7.

<sup>265</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal. Autos nº 2007.04.00.037679-1. Acórdão. Relator: Valdemar Capeletti. Porto Alegre, 20 fev. 2008.

**Pública do Governo Federal, que, in casu, busca reduzir as desigualdades no campo.<sup>266</sup> [Grifo nosso]**

Por fim, informa-se que o juízo *a quo* conclui pela improcedência da ação proposta pelo Ministério Público Federal, decisão que foi corroborada pelo Tribunal Regional Federal quando do julgamento dos Recursos de Apelação interpostos pelas partes.

Além das demandas judiciais enfrentadas para a criação de determinados cursos, a concessão de bolsas para professores e estudantes, no âmbito do Pronera, foi vedada pela Procuradoria Geral Federal, que concluiu pela necessidade de lei específica para tanto<sup>267</sup>.

No ano de 2008, o Pronera encontrou outro obstáculo à sua efetivação quando o Tribunal de Contas da União analisou denúncia acerca de possíveis irregularidades existentes na forma de aplicação de recursos de convênio firmado entre o Incra e a Faespe (Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual) para a realização de curso superior de Agronomia na Unemat (Universidade do Estado de Mato Grosso).

Por meio do Acórdão 2653/2008-Plenário, determinou que ao invés de convênios, o Incra passasse a utilizar contratos precedidos de licitação para a formalização das parcerias do Pronera; e que fossem instituídas normas que inibissem “qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à reforma agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido”.

As determinações desse Acórdão do TCU foram impostas a todos os projetos vinculados ao Pronera elaborados a partir de então. Impossível negar os prejuízos causados por essa decisão para a educação do campo, uma vez que dificultou, sobremaneira, a execução do Pronera, como fica evidenciado pelo seguinte excerto da carta resultante do IV Seminário Nacional do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, realizado em novembro de 2010, em Brasília (DF):

---

<sup>266</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.179.115-RS. Acórdão. Relator: Herman Benjamin. Brasília, 11. maio 2010, p. 11.

<sup>267</sup> BRASIL. INCRA. *Balanço da gestão da PFE/INCRA de 2003 a 2010 e perspectivas*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=314)>. Acesso em: 30/09/2011.

Tais limites têm provocado um grave estancamento à abertura de novos cursos, seja na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização, e escolarização básica, média e de educação superior. Há, atualmente, mais de 50 projetos aprovados aguardando as mudanças desse contexto, especialmente os projetos a serem executados em parceria com universidades federais, estaduais, Escolas Família-agrícola, institutos de educação, secretarias estaduais e municipais de educação, que assegurariam escolas para 5 (cinco) mil pessoas e em muito contribuiriam para elevar o nível geral de escolaridade do povo brasileiro que vive no campo.<sup>268</sup>

Diante desse contexto, o Inbra interpôs pedido de reexame da decisão do TCU, que foi julgado parcialmente procedente, em 1º de dezembro de 2010. Seguindo a proposta do Ministro Relator, Augusto Nardes, foi revogada a exigência de contratos precedidos de licitação para a execução das parcerias do Pronera e foi alterada a redação do item referente à participação de movimentos sociais no referido programa, passando a dispor, *verbis*:

9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afetos a sua área de atuação no âmbito do Pronera, inclusive no caso de convênios já aprovados mas com execução ainda não iniciada:

9.4.3.2. no prazo de 60 dias, **ajuste o Manual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária** - Pronera, aprovado pela Portaria nº 282/2004 e outras normas correlatas visando a acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos/atividades realizadas no seu âmbito, a fim de impedir a recorrência das seguintes irregularidades:

9.4.3.2.1. restrição à participação de alunos que não pertençam a determinado movimento social;

9.4.3.2.2. inserção nos projetos educacionais de disciplinas ou atividades curriculares ou extracurriculares que visem à formação de técnicos militantes ou a concessão de privilégios indevidos a movimentos sociais ou entidades afins;

9.4.3.2.3. previsão de indicadores de resultado qualitativos dos cursos, tendo por base o acompanhamento político, pedagógico, técnico e social por parte dos movimentos sociais;

9.4.3.2.4. previsão de avaliações dos discentes com base em seu comprometimento com os movimentos sociais;

9.4.3.3. faça constar dos instrumentos de contratação exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas influenciem a escolha do corpo docente;<sup>269</sup> [Grifo nosso]

<sup>268</sup> PRONERA. Carta do IV Seminário Nacional: “Compromissos pela consolidação do PRONERA”. Brasília, 05 de novembro de 2010.

<sup>269</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3269/2010-Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 01 dez. 2010.

Nesse ínterim, foi aprovada a Lei Federal nº 11.947/2009, que vinculou definitivamente o Pronera ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sob a execução do Incra, *verbis*:

Art. 33. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir 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.  
Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disporá sobre as normas de funcionamento, execução e gestão do Programa.

Além disso, destaca-se a edição, pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Decreto nº 7.352, em 4 de novembro de 2010, que representa um avanço para consolidação do programa, uma vez que o artigo 11 dispõe que o Pronera integra a política de educação do campo<sup>270</sup>. Ou seja, o programa é transformado em política pública permanente.

Além disso, o artigo 13 do referido Decreto amplia o rol dos beneficiários do Pronera, que anteriormente se restringia aos assentados e filhos de assentados da reforma agrária:

Art. 13. São **beneficiários** do PRONERA:  
I - população jovem e adulta das **famílias beneficiárias dos projetos de assentamento** criados ou reconhecidos pelo INCRA e do **Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNFC**, de que trata o § 1o do art. 1o do Decreto no 6.672, de 2 de dezembro de 2008;<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Art. 11. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA, executado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, nos termos do art. 33 da Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, **integra a política de educação do campo**. [Grifo nosso] (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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm)>. Acesso em: 28/09/2011.)

<sup>271</sup> Art. 1º O Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído pelo art. 6o da Medida Provisória no 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, com a finalidade de conceder aos trabalhadores rurais assentados apoio à instalação de suas famílias, implantação de infra-estrutura comunitária e capacitação dos beneficiários, com vistas à consolidação social e produtiva dos assentamentos, reger-se-á por este Decreto e pelo Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, previsto no art. 1o do Decreto no 4.892, de 25 de novembro de 2003.

§ 1º O Subprograma de Combate à Pobreza Rural é parte integrante do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNFC, conjunto de ações que visa, por intermédio de crédito fundiário, a promoção do acesso à terra e investimentos básicos, que permitam estruturar atividades produtivas nos imóveis adquiridos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, instituído pela Lei Complementar no 93, de 4 de fevereiro de 1998.

§ 2º São beneficiários do Subprograma de Combate à Pobreza Rural os trabalhadores rurais, organizados em associações, contemplados com crédito fundiário na forma definida pela Lei Complementar nº 93, de 1998. (BRASIL. Decreto nº 6672 de 02 de dezembro de 2008. Regulamenta o art. 6º da Medida Provisória no 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de

- II - alunos de cursos de especialização promovidos pelo INCRA;
- III - professores e educadores que exerçam atividades educacionais voltadas às famílias beneficiárias; e
- IV - **demais famílias cadastradas pelo INCRA.**<sup>272</sup> [Grifo nosso]

Diante dessas modificações, em 31 de maio de 2011 o Incra aprovou novo Manual de Operações do Pronera, por meio da Portaria/INCRA nº 238/2011, atendendo às disposições do Decreto 7.352/2010 e às exigências do Acórdão nº 3.269/2010-Plenário do Tribunal de Contas da União.

São objetivos do programa, de acordo com o referido Manual de Operações:

- I - oferecer educação formal aos jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, em todos os níveis de ensino e áreas do conhecimento;
- II - melhorar as condições de acesso à educação do público do PNRA; e
- III - proporcionar melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da formação e qualificação do público do PNRA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos.<sup>273</sup>

Para concretizar tais objetivos, o Pronera desenvolve projetos de educação de jovens e adultos; de formação continuada de professores de áreas de reforma agrária; e de formação profissional de nível técnico ou superior para jovens e adultos de áreas de reforma agrária.

De acordo com Rolf Hackbart, ex-presidente do Incra, nos dez primeiros anos de existência, “o Pronera alfabetizou, escolarizou, capacitou e graduou cerca de 500 mil jovens e adultos atendidos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária.”<sup>274</sup>.

A tabela a seguir apresenta o número de beneficiários nos diferentes ramos de projetos do Pronera:

---

Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6672.htm)>. Acesso em: 31/08/2011.)

<sup>272</sup> BRASIL. *Decreto nº 7.352, de 04 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm)>. Acesso em: 31/08/2011.

<sup>273</sup> BRASIL. INCRA. *Manual de Operações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária*. Brasília: 2011, p. 18-19. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/images/arquivos/manual\\_pronera\\_e\\_portaria\\_publicados.pdf](http://www.incra.gov.br/portal/images/arquivos/manual_pronera_e_portaria_publicados.pdf)>. Acesso em: 31/08/2011.

<sup>274</sup> HACKBART, Rolf. Apresentação. In: FERNANDES, Bernardo Mançano [et al.]. *Educação do Campo: campo - políticas públicas – educação*. Brasília: Incra, 2008, p. 12.

**Tabela 6. Beneficiários do Pronera<sup>275</sup>**

<b>Modalidade</b>	<b>1998 a 2002</b>	<b>2003 a 2010</b>
Educação de Jovens e Adultos	99.531	299.277
Médio e Superior	1.874	46.891
Especialização	-	461
Total de alunos	101.405	346.629
Instituições parceiras	45	65

Como evidenciado, apesar de ser uma política pública, regulamentada pelo Incra, os princípios, objetivos e pressupostos metodológicos do programa foram construídos por uma pluralidade de agentes, com destaque para a participação das Universidades e dos movimentos sociais e sindicais do campo, como o MST e a Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura). O resultado foi um programa nacional de educação baseado nas especificidades da educação do campo.

Assim, os projetos vinculados ao Pronera devem levar em consideração “a diversidade cultural, os processos de interação e transformação do campo, a gestão democrática, o acesso ao avanço científico e tecnológico voltados para o desenvolvimento das áreas de Reforma Agrária”<sup>276</sup>, além de seguir os princípios do diálogo, da práxis, da transdisciplinaridade e da equidade.

Outra peculiaridade refere-se à exigência da pedagogia da alternância nos cursos de formação profissional em nível superior. Tal metodologia foi regulamentada pela Resolução CNE/CEB n.º 01/2006 e caracteriza-se pela alternância entre etapas de estudos desenvolvidos nos centros de formação (“tempo-escola”) com tempos de estudos desenvolvidos na comunidade, ou seja, nos assentamentos (“tempo-comunidade”). Aquela etapa deve corresponder a 70% da carga horária do curso, e esta, os 30% restantes. Isso evita que os estudantes percam o contato com a realidade do campo, além de possibilitar o retorno, aos assentamentos, dos conhecimentos adquiridos.

Juvelino Strozake, advogado do MST, ressalta que

O analfabetismo é muito grande, então os cursos de graduação proporcionam aos assentados ferramentas que vão ajudar na

<sup>275</sup> BRASIL. INCRA. *Programa de educação na reforma agrária já beneficiou 450 mil jovens e adultos no Brasil*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15748:educacao-no-campo-pronera-ja-beneficiou-450-mil-jovens-e-adultos-no-brasil&catid=289:destaques-randomicos&Itemid=303](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15748:educacao-no-campo-pronera-ja-beneficiou-450-mil-jovens-e-adultos-no-brasil&catid=289:destaques-randomicos&Itemid=303)>. Acesso em: 31/08/2011.

<sup>276</sup> INCRA, 2011, p. 22.

administração das cooperativas e associações. Sem o acesso ao conhecimento é impossível fazer andar um bom programa de reforma agrária.<sup>277</sup>

As primeiras parcerias do Pronera para estabelecimento de turmas de graduação concentraram-se na área educacional (Pedagogia) e nas áreas técnicas ligadas mais imediatamente à produção dos assentamentos (Agronomia, Geografia).

Nos últimos anos, contudo, houve uma diversificação dos cursos oferecidos aos beneficiários da reforma agrária. Estão em andamento turmas de: História, Pedagogia, Ciências Sociais, Administração, Serviço Social, Jornalismo, Letras, Agronomia, Educação do Campo, Pedagogia das Águas, Geografia, Medicina Veterinária e Direito.

---

<sup>277</sup> STROZAKE, Juvelino. Entrevista. In: NAGOYA, Otávio. A ocupação dos latifúndios da educação. *Caros amigos*, São Paulo, ano XIV, nº 167, p. 30-31, fev. 2011.

#### 4. A TURMA “EVANDRO LINS E SILVA”

O escopo desse capítulo é analisar a Turma “Evandro Lins e Silva” a partir dos elementos apresentados ao longo desse trabalho. Essa iniciativa está relacionada à política pública instituída pelo Pronex e, portanto, à educação do campo. Todavia, a experiência vivenciada pelos sessenta estudantes da Universidade Federal de Goiás que compõem essa turma sofreu diversas objeções, dentre as quais se destacará a ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal do Estado de Goiás.

Antes de apresentar o caso da Turma “Evandro Lins e Silva” é necessário fazer uma última contextualização, referente à educação superior.

##### 4.1. A democratização da educação superior

Preocupada com os rumos da educação superior após as reformas promovidas pelo governo FHC<sup>278</sup>, Marilena Chauí abriu a 26ª Reunião Anual da ANPEd, em 2003, com a conferência “A universidade pública sob nova perspectiva”. Inicia sua exposição afirmando que a universidade é uma instituição social e que, por isso, “exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo”<sup>279</sup> e “tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa”<sup>280</sup>.

A consolidação da modernidade havia confiado à universidade o papel de produzir, sistematizar e reproduzir o conhecimento (científico), sendo caracterizada como um espaço de excelência ao qual ascendem apenas os mais capacitados. Entretanto, Chauí destaca que as revoluções sociais do século XX deram uma nova abordagem para a educação e a cultura que “passaram a ser concebidas como constitutivas da cidadania e, portanto, como direitos dos cidadãos”<sup>281</sup>. Assim, à universidade foi associada a ideia de democratização do saber.

---

<sup>278</sup> Neste trabalho, optou-se por fazer apenas uma breve análise da conformação da educação superior brasileira, destacando-se os pontos com maior relevância para o tema central dessa monografia. Todavia, não se nega a contribuição que o estudo aprofundado da universidade brasileira e das diversas reformas pelas quais ela passou poderia oferecer para a melhor compreensão da temática.

<sup>279</sup> CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, n. 24, set./out./nov./dez. 2003, p. 5.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 5.

Até meado do século passado havia uma oferta muito restrita de vagas no ensino superior brasileiro. Isso, aliado à baixa escolaridade da maior parte da população brasileira, culminou num quadro de grande elitização das universidades.

A universidade brasileira é uma construção recente, remontando sua efetivação há menos de um século, fato que, de acordo com o perfil social da população brasileira neste período, produz um cenário de forte elitização, caracterizando o ensino superior como local privilegiado para a (re)produção das elites econômicas do país.<sup>282</sup>

Todavia, foram promovidas diversas reformas no sistema de educação superior brasileiro para adequá-lo às novas exigências sociais, resultando numa expressiva expansão da oferta de educação superior. Contudo, Dirceu Benincá salienta que “embora nas últimas décadas as instituições de ensino superior público e privado tenham se multiplicado, não significa que estejam solucionados os problemas de vagas, de formas de acesso e da qualidade da educação.”<sup>283</sup>.

Apesar de atualmente o acesso ao nível superior ter se ampliado, permanecem uma série de dificuldades para os estudantes. Os resultados apresentados no Censo da Educação Superior 2010 demonstram isso. Na última década (2001 a 2010), o crescimento no número de matrículas no ensino superior foi de 110%. Apesar disso, o Censo aponta que o número de estudantes concluintes não acompanhou o número de ingressos<sup>284</sup>. Reforça-se, portanto, a importância de se propiciar aos estudantes – sobretudo àqueles provenientes de camadas sociais mais empobrecidas – condições para permanência e conclusão dos cursos.

Chauí ressalta que as reformas promovidas pelo governo FHC acabaram por colocar a educação no setor de serviços não exclusivos do Estado e, por consequência, “a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada um serviço [...] que pode ser privado ou privatizado”<sup>285</sup>. Essa concepção

---

<sup>282</sup> PEREIRA, Thiago Ingrassia. Classes populares no ensino superior brasileiro: desafios políticos e pedagógicos. In: BENINCÁ, Dirceu (org.). *Universidade e suas fronteiras*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 65.

<sup>283</sup> BENINCÁ, Dirceu. Uma universidade em movimento. In: BENINCÁ, Dirceu (org.). *Universidade e suas fronteiras*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 37.

<sup>284</sup> INEP. *Censo da Educação Superior 2010*. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2010/divulgacao\\_censo\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2010/divulgacao_censo_2010.pdf)>. Acesso em 14/11/2011.

<sup>285</sup> CHAUI, 2003, p. 6.

não contribui para a garantia do direito à educação, uma vez que transfere ao cidadão a responsabilidade e os encargos de sua formação.

Como bem apontado pelo professor José do Carmo Siqueira, coordenador da Turma “Evandro Lins e Silva”, o processo de massificação pelo qual passou a universidade brasileira não é sinônimo de sua popularização<sup>286</sup>. A despeito dos avanços apontados pelo Censo, uma grande parcela da população brasileira continua fora da universidade: os povos do campo. Diversos são os fatores que contribuem para conservar essa situação. Por ora, cumpre destacar dois.

Primeiro, é notável que as instituições de ensino superior concentram-se nas áreas urbanas, principalmente nas grandes cidades. Assim, sem uma política pública voltada para a população do campo, o acesso desta à educação superior implica no seu deslocamento para a cidade. Inegável que essa mudança gera diversos custos para o estudante, sendo que a maior parte das famílias de agricultores e trabalhadores rurais não possui condições de arcar com tais despesas. Assim, o direito à educação superior, que é direito de todos, não se concretiza.

Além disso, há certa incompatibilidade entre o conhecimento promovido pela universidade e as demandas da realidade rural. Isso decorre do próprio fato de o campo não estar inserido na educação superior. Para quebrar esse ciclo, necessário que a universidade dialogue com aqueles que constroem o campo.

Embora tenha como missão fundamental a formulação e difusão do conhecimento científico, a universidade não pode e não deve se furtar à responsabilidade e ao direito de também aprender com grupos, comunidades, movimentos e experiências sociais.<sup>287</sup>

Portanto, para superar esses obstáculos e efetivar o direito das populações do campo à educação superior, necessário formular políticas públicas específicas, que atendam à sua realidade. Nesse sentido, importante a reflexão trazida por Thiago Ingrassia Pereira, para quem “parece pouco provável o êxito de uma política de popularização do ensino superior feita *para* as classes populares. Por isso, entendo que é preciso construir *com* as classes populares esse novo cenário.”<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> SIQUEIRA, José do Carmo Alves. *Trabalho, Acesso à Universidade e Exclusão social*. In: Seminário Direito, Pesquisa e Movimentos Sociais, São Paulo, 2011.

<sup>287</sup> BENINCÁ, 2011, p. 51.

<sup>288</sup> PEREIRA, 2011, p. 66.

O Pronera, como já demonstrado, é uma das políticas construídas a partir da realidade dos povos do campo, sendo que possui instrumentos para que os assentados não apenas entrem na universidade, mas para que saiam dela graduados. Por isso, José do Carmo Siqueira ressalta que são iniciativas como a da Turma “Evandro Lins e Silva” que permitem a inclusão social e a popularização da universidade, pois dão condições para que as camadas menos privilegiadas socialmente ocupem o ensino superior<sup>289</sup>.

Apesar de o Pronera existir desde 1998, somente em 2005 foi formulada proposta para criação de uma turma de Direito para os beneficiários desse programa. Destacam-se dois fatores que contribuíram para isso.

Primeiro, porque as necessidades mais imediatas dos projetos de assentamento da reforma agrária eram a formação de quadro especializado para o desenvolvimento da produção e a elevação do nível educacional dos assentados. Inicialmente priorizou-se, portanto, a educação de jovens e adultos e a criação de turmas de Agronomia e Pedagogia.

Outro fator fundamental foi a certeza de que haveria (e, de fato, houve) muita resistência – política e jurídica – à proposta de um programa que oferecesse aos “assentados” a oportunidade de se tornarem “doutores”. Afinal, impossível negar a carga de tradição e o *status* que envolvem o curso de Direito, mesmo após o processo de massificação do ensino superior vivenciado a partir das reformas universitárias realizadas nos últimos cinquenta anos.

Não parece novidade que o ensino superior de hoje, dito *massificado*, *desprestigiado*, pouco capacitador da força de trabalho de grandes contingentes de estudantes, sucedeu ao *ensino universitário* de muito prestígio, formador das *elites* (políticas, culturais) de alto *status*.<sup>290</sup> [Grifos do autor]

A despeito da resistência que viria, a Universidade Federal de Goiás decidiu oferecer aos assentados a oportunidade – concreta – de acesso à educação jurídica.

#### **4.2. Assentados na faculdade de Direito da UFG**

Em 17 de agosto de 2007, o Incra e a Universidade Federal de Goiás firmaram termo de cooperação técnica por intermédio da Portaria Conjunta nº

---

<sup>289</sup> SIQUEIRA, 2011.

<sup>290</sup> ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. *Ensino jurídico e sociedade*. São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 56.

09/2007. O escopo era a implantação de uma única turma, no Curso de Graduação em Direito, destinada aos beneficiários da reforma agrária. Posteriormente, as vagas nessa turma foram estendidas aos pequenos agricultores familiares relacionados na Lei nº 11.326/2006.

Entretanto, um longo caminho precedeu a formalização dessa parceria. Em 2005, a UFG formulou o projeto institucional para criação da turma, discutido com os movimentos sociais ligados à luta pela reforma agrária. O projeto foi submetido às instâncias competentes da Universidade para sua aprovação.

Como dito, a proposta inicial era a criação de uma turma de Direito para os beneficiários do Pronera, que à época eram os assentados e filhos de assentados da reforma agrária. Contudo, por sugestão do Ministério Público Federal, o acesso foi ampliado para aqueles que se enquadrassem na Lei nº 11.326/2006, a saber:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se **agricultor familiar e empreendedor familiar rural** aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - **silvicultores** que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - **aqüicultores** que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - **extrativistas** que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - **pescadores** que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.<sup>291</sup>

---

<sup>291</sup> BRASIL. *Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 10/10/2011.

O Ministério Público Federal, por intermédio da Portaria MGMO nº 51/2006, instaurou Inquérito Civil Público “com a finalidade de apurar a regularidade dos projetos mantidos pela Universidade Federal de Goiás para a criação de possíveis cursos a serem destinados a segmentos específicos da sociedade”<sup>292</sup>. Ainda, expediu ofícios à Universidade Federal de Goiás, ao Ministério da Educação, à Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Goiás) e ao Incra, para que se manifestassem sobre o caso.

Em resposta ao ofício do MPF, o Conselho Seccional da OAB/GO aprovou o parecer elaborado pelo presidente de sua Comissão de Ensino Jurídico, Arthur Rios, que propugnou pela legalidade da proposta da UFG, destacando que

“[...] falamos aqui de grupo de pessoas cujas oportunidades foram abissalmente distantes das auferidas pelos que normalmente são aprovados para o curso de Direito em uma faculdade pública. **O ensino gratuito mostra-se como a única alternativa para assentados graduarem-se no curso de Direito.**”<sup>293</sup>.

Outra não é a posição do Incra, que considera a implantação de turmas específicas para beneficiários da reforma agrária como verdadeira ação afirmativa, tendo em vista a exclusão desse segmento social do sistema de ensino, por razões históricas, sociais e econômicas.

O MEC, todavia, discordou desse entendimento. Para o Ministério da Educação, “[...] a reserva de vagas apenas aos assentados dos programas de reforma agrária, em desprezo aos demais excluídos, é o aspecto inconstitucional que ‘condena’ o projeto da UFG.”<sup>294</sup>.

Analisando as ponderações feitas, o Ministério Público Federal concluiu

que os beneficiários da Reforma Agrária e os grupos familiares abrangidos pela Lei nº 11.326/06 são vítimas da sobredita discriminação de fundo cultural, de um verdadeiro “apartheid social” existente no país, necessitando, pois, de políticas afirmativas que os socorram”,<sup>295</sup>

razão pela qual promoveu o arquivamento do Inquérito em novembro de 2006.

---

<sup>292</sup> GOIÁS. Ministério Público Federal. Inquérito Civil Público. PR/GO nº 1.18.000.008340/2006-92. *Portaria MGMO nº 51/2006*. Mariane de Mello Oliveira. Goiânia, 31 maio 2006, p.4.

<sup>293</sup> RIOS, Arthur. *Parecer*. In: Comissão de ensino jurídico OAB/GO. Processo nº 2006/11292. Goiânia, 15 jul. 2006, p. 9.

<sup>294</sup> GOIÁS. Ministério Público Federal. Inquérito Civil Público. PR/GO nº 1.18.000.008340/2006-92. *Despacho de Arquivamento*. Mariane de Mello Oliveira. Goiânia, nov. 2006, p. 6.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 8.

Destarte, deu-se prosseguimento ao trâmite para implantação da turma. No dia 17 de agosto de 2007, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, proferiu a aula inaugural da “Turma Especial de Graduação em Direito para Beneficiários da Reforma Agrária, estendida a Agricultores Familiares Tradicionais”, cujos estudantes denominaram Turma “Evandro Lins e Silva”.

A repercussão desse fato foi, conforme esperado, de grandes proporções, tendo sido destaque nos veículos de comunicação mais tradicionais do país, como o jornal “O Estado de S. Paulo”. No dia 7 de setembro de 2007, seu Editorial fora intitulado “Bacharéis sem-terra” e não mediu palavras para expor sua indignação, afinal, “parece que a idéia é que no futuro se tenha advogados, promotores e magistrados de origem exclusiva dos assentamentos. E, se a idéia pegar, acabaremos tendo cotas de emessetistas em todas as universidades do País.”<sup>296</sup>.

Com a pressão decorrente da divulgação da turma, o Ministério Público Federal reconsiderou sua decisão de arquivamento do Inquérito Civil Público e promoveu uma ação civil pública em face do Incra e da UFG.

Para tanto, alegou que a criação de uma turma de Direito para os beneficiários da reforma agrária não atendia aos objetivos do Pronera, uma vez que o “habitat” do profissional do Direito é a área urbana, e os recursos do Pronera devem ser utilizados apenas para promover a formação profissional “em área do conhecimento inerente ao lido com a terra, característica esta de que obviamente não se vê revestido o Direito.”<sup>297</sup>.

Afirma, ainda, não ser possível enquadrar o projeto no conceito de ação afirmativa, pois os assentados não apresentariam nenhum traço diferenciador tomado comumente como parâmetro para essas ações, além de que não teriam sofrido, historicamente, uma perda que justificasse a medida compensatória. Tratar-se-ia, portanto, de um *discrímen* ilegítimo e de proposta que atentaria contra os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Por fim, o *Parquet* pugna pela suspensão do curso, e pelo julgamento da lide com resolução do mérito, para que seja reconhecida a injuridicidade da Turma “Evandro Lins e Silva”.

---

<sup>296</sup> BACHARÉIS SEM-TERRA. Editorial. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 07 set. 2007.

<sup>297</sup> GOIÁS. Ministério Público Federal. Autos nº 2008.35.00.013973-0. Petição inicial. Procurador da República Raphael Perissé Rodrigues Barbosa. Goiânia, 20 jun. 2006, p. 6.

Por meio de decisão interlocutória, o Juiz Federal da Nona Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás negou o pedido de suspensão das atividades da turma por entender que

Tal providência atingiria diretamente terceiros de boa-fé que legitimamente buscaram sua qualificação profissional através de mecanismo que, a priori, se apresentava com aparência de legalidade, tendo a chancela inclusive do Ministério Público Federal e da Ordem dos Advogados do Brasil.<sup>298</sup>

O Ministério Público Federal interpôs Agravo de Instrumento dessa decisão, a fim de que fosse reformada. Entretanto, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região entendeu que a decisão agravada não necessitava de reparos, sustentando, ainda, a adequação da proposta da UFG aos objetivos colimados na Constituição Federal de 1988, *verbis*:

Viabilizar-se, por discriminação positiva, o acesso ao ensino superior – removendo-se barreiras sociais, econômicas e culturais – a uma vertente social que padeceu de abandono material e simbólico ao longo do processo histórico brasileiro, concretiza também a proclamação fundamental de construir-se uma sociedade livre, justa e solidária.<sup>299</sup>

Todavia, em 15 de junho de 2009, o Juiz Federal Roberto Carlos de Oliveira, da Nona Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás, prolatou sentença nos autos da ação civil pública proposta pelo MPF, para

- a) declarar a ilegalidade do convênio estabelecido através da Portaria Conjunta INCRA/P/INCRA/SR(04)GO/UFG nº 9, de 17 de agosto de 2007 e da utilização de recursos do PRONERA para custeio de curso superior em Direito;
- b) determinar a extinção do curso de graduação em Direito criado através da Resolução CONSUNI nº 18/06, de 15 de setembro de 2006;
- c) ressalvar a validade das atividades acadêmicas integralizadas pelo corpo discente e assegurar a conclusão do semestre letivo do curso.<sup>300</sup>

O juízo *a quo* concordou com os argumentos levantados pelo Ministério Público quando da propositura da ação. Assim, apontou a existência de desvio de finalidade ao se empregar recursos do Pronera na criação de turma de Direito para

---

<sup>298</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal. Agravo de Instrumento. Autos nº 2008.01.00.035486-0. Decisão. Relator: Carlos Augusto Pires Brandão. Brasília, 01 ago. 2008, p.3.

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>300</sup> GOIÁS. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Goiás. Autos nº 2008.35.00.013973-0. Sentença. Relator: Roberto Carlos de Oliveira. Goiânia, 15 jun. 2009, p.15.

os assentados, pois tal disposição seria contrária ao objetivo de fixação do homem no campo. Além disso, entendeu ser impossível considerar a criação de uma turma específica como ação afirmativa, tendo em vista que não há reserva de vagas, mas um curso exclusivo para os beneficiários da reforma agrária. Por fim, considerou a iniciativa da UFG uma violação ao princípio da isonomia, pois nem todos os “homens do campo” são por ela contemplados.

O Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Doutor *Honoris Causa* da Universidade de Coimbra, Fábio Konder Comparato, redigiu parecer analisando os fundamentos dessa sentença, quais sejam: o desvio de recursos financeiros do Pronera e a violação ao princípio constitucional da isonomia.

De acordo com Comparato, a alegação de que há desvio da finalidade do Pronera ao criar uma turma de Direito pressupõe, equivocadamente, que esta não é uma profissão compatível com as exigências do campo e que não contribui para a permanência dos assentados no meio rural.

O raciocínio utilizado como fundamento da decisão, se levado às suas últimas conseqüências, conduz ao absurdo de que os recursos do PRONERA não poderão nem mesmo ser utilizados para a educação fundamental das crianças que vivem nos assentamentos da reforma agrária. Pois, quem será capaz de garantir que elas, uma vez adultas, continuarão a residir no campo?<sup>301</sup>

Destarte, comprovada a fragilidade do fundamento da sentença proferida pelo Juiz da Nona Vara Federal de Goiás. Além disso, no que se refere à alegação de ofensa ao princípio da isonomia, o Professor da USP aduz que:

A R. Sentença, acolhendo argumento formulado pelo Ministério Público, autor da ação, declara que o curso jurídico em causa deveria ter sido aberto a outros agricultores, não beneficiados pelo programa oficial de reforma agrária. Ora, **se isso tivesse acontecido, haveria um flagrante desvio de recursos públicos, pois as verbas atribuídas orçamentariamente ao PRONERA estão vinculadas exclusivamente ao desenvolvimento dos programas de reforma agrária e não podem ser despendidas para outras finalidades.**<sup>302</sup> [Grifo nosso]

---

<sup>301</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Observações críticas sobre a sentença*. In: GOIÁS. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Goiás. Autos nº 2008.35.00.013973-0.

<sup>302</sup> *Ibidem*.

Nessa esteira, destaca-se também o Parecer de Sérgio Sérvulo da Cunha, de 04 de fevereiro de 2010. Impende ressaltar a análise que o eminente jurista faz acerca do Pronera:

O PRONERA não pensa o assentado da mesma forma como se pensou primeiro o escravo, e depois o trabalhador rural assalariado: o jeca-tatu, que sabe plantar mandioca, milho e feijão, mas nada entende do negócio agrário, da vida, da sociedade e da cidadania. **Seria irreal, na sociedade moderna, pensar o assentado como tendo direito à instrução técnica, mas não ao conjunto dos saberes que educam, permitindo o acesso à cultura e ao poder. Entre esses saberes contam-se os conhecimentos jurídicos, que no Brasil sempre constituíram o núcleo da formação administrativa, da formação política e da formação cidadã.**<sup>303</sup> [Grifo nosso]

Sérgio Sérvulo também afirma que a criação da Turma “Evandro Lins e Silva” é um modo de garantir a igualdade real, e não apenas a formal, como ocorre com os demais cursos jurídicos, em que – teoricamente – todos, inclusive os assentados, podem concorrer.

O curso especial, portanto, não representa um privilégio, mas o modo possível, nas circunstâncias presentes, de concretizar seu direito constitucional à educação. Seria escandaloso invocar o princípio da isonomia para pleitear a extinção desse curso: é ele, exatamente, o princípio que o justifica e garante.<sup>304</sup>

Foi interposto Recurso de Apelação da referida sentença. Contudo, como o recurso foi recebido apenas em seu efeito devolutivo, o Incra e a UFG interpuseram pedido de suspensão de execução de sentença, com vistas a garantir a continuidade da turma. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região apreciou o pedido em 17 de dezembro de 2009. O relator, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, entendeu que:

ao declarar a ilegalidade da Portaria Conjunta firmada entre o INCRA e a UFG e extinguir a turma especial de Direito, a decisão de primeiro grau causa grave lesão à ordem pública, invadindo a esfera de competência da administração pública, pois a Universidade Federal de Goiás goza de autonomia didático-pedagógica, cabendo a ela a criação, a organização, a fixação do número de vagas e o estabelecimento de critérios para o seu preenchimento, além de violar o princípio constitucional da igualdade, cujo programa visa efetivar. [...] Também **resta evidenciada a grave lesão à**

<sup>303</sup> CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Parecer*. In: GOIÁS. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Goiás. Autos nº 2008.35.00.013973-0.

<sup>304</sup> *Ibidem*.

**ordem pública a vedação à formação de profissionais do Direito que conheçam a realidade dos assentamentos do programa de Reforma Agrária, mesmo porque**, conforme salientado no parecer da Comissão de Ensino Jurídico da OAB/GO (fls. 270-281), **é notória a carência de defesa técnico-profissional dos assentados.**<sup>305</sup> [Grifo nosso]

Desta forma, os efeitos da sentença proferida pelo juízo *a quo* foram suspensos, sendo que o Recurso de Apelação está pendente de julgamento. Todavia, apesar de continuar tendo sua legalidade questionada no Poder Judiciário, a Turma “Evandro Lins e Silva” está em andamento, com a previsão de sua conclusão em meado de 2011.

A partir da síntese apresentada, denota-se a existência de dois argumentos centrais em torno dos quais se discute a legalidade e a legitimidade da iniciativa concretizada pela Universidade Federal de Goiás. Um refere-se à possibilidade (ou não) de se considerar a Turma “Evandro Lins e Silva” como uma ação afirmativa válida. O outro está ligado aos objetivos do Pronera e ao eventual “desvio de finalidade” do programa que a criação de uma turma de Direito representaria. Essas duas ordens de ideias serão abordadas a seguir.

#### **4.3. A educação do campo e as ações afirmativas**

A Turma “Evandro Lins e Silva”, para beneficiários da reforma agrária e pequenos agricultores familiares, foi pensada a partir do Pronera. Conforme exposto, esse programa integra a política de educação do campo. Trata-se de política pública voltada à efetivação do direito à educação, direito fundamental social assegurado pela Constituição Federal de 1988.

Como fora apontado, a ausência de políticas públicas voltadas à educação dos povos do campo, ao longo da história do país, marca profundamente a zona rural brasileira. Como resultado, diversos indicadores sociais apontam a existência de uma grande disparidade em relação à zona urbana, no que se refere à educação (taxa de analfabetismo, média de anos de estudo, taxa de frequência líquida no ensino médio, distorção idade-série).

A estrutura agrária brasileira – com altíssimo índice de concentração fundiária e a conseqüente expulsão de milhares de agricultores do campo – nega aos povos do campo a terra, da mesma forma que lhes tem sido negada a educação.

---

<sup>305</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal. Autos nº 2009.01.00.077268-0. Decisão. Relator: Jirair Aram Meguerian. Brasília, 17 dez. 2009.

Contudo, os movimentos sociais têm se articulado para modificar essa realidade. As lutas pela reforma agrária e pela educação do campo se inserem nesse panorama. E não se trata de duas lutas distintas, apartadas. Elas compõem um mesmo projeto de sociedade, que está em construção.

Os projetos de assentamento da reforma agrária constituem um território em que novas relações sociais e produtivas estão sendo estabelecidas. E a educação do campo contribui para que os agricultores e assentados possam – eles próprios – definir qual a sociedade que querem construir e qual o papel que o campo desempenhará nesse projeto.

Reafirma-se que a mobilização por uma educação do campo surgiu devido à constatação de que era necessário estabelecer políticas públicas específicas para a população do campo, não sendo suficiente a adoção de políticas universalizantes.

Os resultados obtidos pelas avaliações estão a indicar que o padrão atual de políticas públicas, constituído com a característica central de tratamento generalizado para diversas situações, será insuficiente para enfrentar a gravidade do panorama educacional no campo. **Recuperarmos o tempo perdido exigirá a elaboração de políticas afirmativas, que sejam capazes de acelerar o processo de supressão das intensas desigualdades no tocante à garantia de direitos existentes no meio rural.** Conceber estas políticas impõe-nos o desafio da produção de novos saberes inter e transdisciplinares, que sejam capazes de articular diferentes dimensões da vida dos sujeitos do campo, aliadas ao seu processo educacional, ou seja, uma escola colada ao chão da vida, ligada aos processos da produção da existência social destes sujeitos.<sup>306</sup> [Grifo nosso]

Dessa forma, por conta da pressão social exercida para a promoção do direito à educação dos assentados, foi instituído o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, com o objetivo de “recuperar o tempo perdido”, aliando o processo educativo ao desenvolvimento dos assentamentos e, conseqüentemente, do campo. “Se um grupo tem mais dificuldade de acesso a direitos educacionais, o Estado tem a obrigação de assegurar políticas diferenciadas para assegurar o direito a essas pessoas, como é o que ocorre com a educação do campo.”<sup>307</sup>.

---

<sup>306</sup> MOLINA, Mônica Castagna. *Desigualdade e direitos: desafios para a qualidade da educação básica do campo*. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/343.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/343.pdf)>. Acesso em: 10/09/2011.

<sup>307</sup> DUARTE, Clarice Seixas. A constitucionalidade do direito à educação dos povos do campo. In: FERNANDES, Bernardo Mançano [et al]. *Educação do campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: Incra; MDA, 2008, p. 37.

O foco inicial do Pronera era o combate ao analfabetismo a partir de uma pedagogia própria, voltada ao campo. Por isso, ganhou destaque a educação de jovens e adultos. Entretanto, ao longo de seus treze anos de existência, o Pronera passou por diversas modificações, procurando se adequar às demandas sociais. Uma das grandes carências das escolas do campo era – e continua sendo – a qualificação dos seus professores. Em razão disso, os primeiros convênios com universidades para a oferta de cursos de nível superior focaram-se nas áreas da educação e licenciatura (Pedagogia, Letras, Geografia, História).

Mas era necessário manter os princípios da educação do campo, mesmo no nível superior. Adotou-se, então, a pedagogia da alternância, que possibilita a manutenção do contato dos estudantes do Pronera com a sua comunidade de origem. Assim, surgiram as “turmas especiais”, com um calendário e um ritmo próprio, diferente das demais turmas das universidades.

Não há dúvidas de que o Pronera é uma política pública de educação do campo, sobretudo com o advento do Decreto nº 7.352/2010. Todavia, há divergências quanto ao caráter das ações que ele promove. Portanto, necessário analisar a possibilidade de considerá-lo como política afirmativa<sup>308</sup>. Essa questão, inclusive, vem sendo apreciada pelo Poder Judiciário, nas ações civis públicas propostas em face dos convênios firmados entre o Incra e Instituições de Ensino Superior para a criação das “turmas especiais”.

As ações afirmativas são políticas relativamente recentes. No Brasil, a Constituição de 1988 representa um marco para a implantação dessas ações, sendo que sua origem está diretamente ligada à superação da concepção meramente formal da igualdade.

[...] a ação afirmativa surgiu nos Estados Unidos, sendo o Presidente John F. Kennedy o primeiro a utilizar a expressão em um texto oficial, em 1961, ao propor medidas que tinham por objetivo ampliar a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Seu sucessor, Lyndon B. Johnson, tratou de dar ao termo um sentido mais próximo daquele que veio a ser posteriormente consagrado no meio jurídico.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> Não há uniformidade quanto ao termo utilizado para definir essas políticas. Algumas das expressões adotadas são: políticas afirmativas, ações afirmativas, discriminação positiva, discriminação reversa.

<sup>309</sup> MENEZES, Paulo Lucena de. *A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 27.

Durante boa parte do século XX, prevaleceu a concepção de igualdade apenas como igualdade perante a lei. Assim, esse princípio restringia-se a proibir leis ou condutas discriminatórias. “Em suma, segundo esse conceito de igualdade, que veio a dar sustentação jurídica ao Estado liberal burguês, a lei deve ser igual para todos, sem distinções de qualquer espécie.”<sup>310</sup>.

Pode-se asseverar verdadeiramente, sem qualquer traço de ingenuidade cômoda ou mesmo de hipocrisia mal dissimulada, que a igualdade é respeitada de modo eficiente e democrático apenas pela negação jurídica da desigualdade formal como comportamento válido?<sup>311</sup>

A reflexão proposta por Carmen Lúcia Antunes Rocha é essencial, e a resposta a esse questionamento é facilmente obtida quando se confronta a igualdade formal com a realidade social brasileira. A igualdade formal ignora as desigualdades existentes, considerando todos os indivíduos iguais, quando, na verdade, eles não se encontram em situações semelhantes. Assim, aqueles que já se encontram numa situação socialmente favorecida, nela continuam, em detrimento daqueles que não tiveram a mesma oportunidade. Dessa forma, ao invés de contribuir para uma igualdade efetiva entre os cidadãos, a igualdade formal perpetua a desigualdade social.

Conclui-se, então, que proibir a discriminação não era bastante para ter a efetividade do princípio da igualdade jurídica. O que naquele modelo se tinha e se tem é tão-somente o princípio da vedação da desigualdade, ou da invalidade do comportamento motivado por preconceito manifesto ou comprovado (ou comprovável), o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica.<sup>312</sup>

Assim, percebidos os limites da igualdade formal, começaram a ser desenvolvidas práticas (e teorias) que efetivassem a dimensão material da igualdade. Forja-se, então, a noção de ação afirmativa.

Da transição da ultrapassada noção de igualdade “estática” ou “formal” ao novo conceito de igualdade “substancial” surge a idéia de “igualdade de oportunidades”, noção justificadora de diversos experimentos constitucionais pautados na necessidade de se extinguir ou de pelo menos

---

<sup>310</sup> GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos. *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação; Unesco, 2005, p. 48.

<sup>311</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 15, 1996, p. 85.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 86.

mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, promover a justiça social.<sup>313</sup>

As principais ações afirmativas promovidas desde então foram voltadas ao acesso à educação e ao trabalho, estando ligadas à discriminação historicamente sofrida pelos negros, mulheres e deficientes físicos. Realmente, não há como negar a situação de desigualdade e inferioridade a que têm sido submetidos esses segmentos sociais. Contudo, isso não significa que as ações afirmativas se restrinjam a políticas voltadas a eles. Por isso, importante ressaltar o caráter histórico dessas políticas, do qual surge um conceito também histórico.

Isso não significa, contudo, que não seja possível identificar características gerais das políticas e ações que possuam esse caráter afirmativo, ou seja, que visam a promoção da igualdade material. O que não se pode permitir é “fechar” o conceito de ações afirmativas a determinadas situações concretas (ações voltadas à superação da discriminação racial e de gênero, por exemplo) ou formatos consolidados (como as cotas). O conceito e a forma pelo qual se materializam as ações afirmativas devem estar abertos ao contexto histórico em que estão inseridos.

Assim, se em determinada sociedade se constata a existência de uma desigualdade social que coloca determinado grupo em uma situação inferior, com “ponto de partida” extremamente diferente, é preciso identificar o elemento que une os indivíduos que sofrem com essa desigualdade de oportunidades, e adotar políticas afirmativas que garantam a igualdade material desse segmento. É por isso que não é, *a priori*, descabido sustentar a legitimidade de políticas afirmativas voltadas para os povos do campo ou, mais especificamente, aos beneficiários da reforma agrária.

Mas para analisar a sua pertinência, importante definir as ações afirmativas, bem como os critérios, apontados pela doutrina, que permitem identificar uma discriminação positiva legítima. A partir das experiências desenvolvidas, sobretudo nos Estados Unidos e no Brasil, Joaquim Barbosa Gomes apresentou a seguinte sistematização, *verbis*:

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade

---

<sup>313</sup> GOMES, 2005, p. 50.

deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade.<sup>314</sup>

Carmen Lúcia Antunes Rocha destaca que a “*ação afirmativa* é, pois, a expressão democrática mais atualizada da igualdade jurídica promovida na e pela sociedade, segundo um comportamento positivo normativa ou administrativamente imposto ou permitido.”<sup>315</sup>.

Como bem ressalta Oziel Francisco de Souza, “As controvérsias sobre as ações afirmativas são muitas e se iniciam na identificação do próprio significado do termo.”<sup>316</sup>.

Trata-se de um significante que pode designar um conjunto de iniciativas ou políticas adotadas, impostas ou incentivadas pelo Estado, a fim de promover a igualdade material em relação a indivíduos, grupos ou segmentos sociais marginalizados da sociedade, buscando eliminar desequilíbrios e realizar o objetivo da República de concretização da dignidade da pessoa humana.<sup>317</sup>

Esse trabalho mostrou que há uma estreita relação entre a dignidade da pessoa, prevista no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988 e os objetivos da República, apresentados no seu artigo 3º. “O que se tem, pois, é que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são definidos em termos de obrigações transformadoras do quadro social e político retratado pelo constituinte quando da elaboração do texto constitucional.”<sup>318</sup>.

Carmen Lúcia analisa a importância do artigo 3º da Constituição de 1988, concluindo que ele determina a adoção da igualdade material por meio de ações afirmativas que visem a efetivação dos objetivos da República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem qualquer discriminação. “Significa que universaliza-se a igualdade e promove-se a igualação: somente com uma conduta ativa, positiva, afirmativa, é que se pode ter a transformação social buscada como objetivo fundamental da República.”<sup>319</sup>.

---

<sup>314</sup> GOMES, 2005, p. 51.

<sup>315</sup> ROCHA, 1996, p. 98.

<sup>316</sup> SOUZA, Oziel Francisco de. *As ações afirmativas como instrumentos de concretização da igualdade material*. São Paulo: All Print Aditora, 2008, p. 163.

<sup>317</sup> SOUZA, 2008, p. 163-164.

<sup>318</sup> ROCHA, *op. cit.*, p. 92.

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 93.

Está claro, portanto, que as ações afirmativas foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1998, que reconhece a existência de desigualdades sociais e pugna pela superação dessas disparidades. Todavia, resta estabelecer os critérios que permitem analisar a validade e a constitucionalidade das discriminações promovidas por meio das políticas afirmativas. Para tanto, toma-se por base a proposta de Celso Antônio Bandeira de Mello.

As discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.<sup>320</sup>

A partir das definições de ações afirmativas apresentadas, bem como do roteiro apresentado por Mello para identificação de políticas afirmativas albergadas pelo ordenamento jurídico constitucional, possível analisar o caso da Turma “Evandro Lins e Silva”.

Todo o trajeto percorrido nesse trabalho procurou trazer subsídios para analisar a possibilidade de considerar como ações afirmativas as iniciativas do Pronera de acesso ao nível superior de educação, em especial, a turma de Graduação em Direito desenvolvida pela Universidade Federal de Goiás, pelo seu pioneirismo.

A promoção de ações afirmativas sempre deve se relacionar à história de determinada sociedade. Afinal, o que se pretende é, justamente, reparar uma situação de desigualdade decorrente de um processo histórico de negação de direitos de um grupo, de um segmento social.

Sem dúvidas, há um grande déficit educacional no campo. Por muito tempo, esse direito foi totalmente negado à população do campo, pois se acreditava que não existia qualquer utilidade em garantir o acesso à educação para aqueles que só precisavam saber como usar uma enxada e um arado. Apesar disso, tardia e precariamente a educação chegou ao campo. Todavia, os impactos da demora e da falta de estrutura são percebidos hodiernamente. Há, portanto, uma correlação lógica entre a adoção de políticas públicas específicas para os povos do campo e a realidade que eles enfrentam historicamente.

---

<sup>320</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 17.

Entretanto, questiona-se a legitimidade do “recorte” promovido pelo Pronera, pois se trata de uma política voltada, atualmente, aos beneficiários dos projetos de assentamentos reconhecidos ou criados pelo Incra e do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Antes de apreciar essa argumentação, impende fazer uma ressalva. A Turma “Evandro Lins e Silva” não é composta apenas pelo público-alvo do Pronera. Suas vagas foram estendidas aos pequenos agricultores familiares. Por essa razão, serão empreendidos exames distintos: primeiramente, da atual conformação do Pronera, e, num segundo momento, do caso específico da Turma.

Conforme já referido, o Decreto nº 7.352/2010 dispõe sobre a política de educação do campo. O artigo 1º do Decreto traz o objetivo dessa política, bem como os conceitos adotados de populações e escola do campo, *verbis*:

Art. 1º **A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo**, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e o disposto neste Decreto.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, entende-se por:

I - **populações do campo**: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, **os assentados e acampados da reforma agrária**, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos **e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural**; e  
II - escola do campo: aquela situada em área rural, conforme definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou aquela situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a populações do campo.<sup>321</sup> [Grifo nosso]

Como se pode perceber, há uma grande diversidade de grupos que compõem as populações do campo, sendo os assentados da reforma agrária, um deles. Assim, a política de educação do campo é mais abrangente do que a política de educação voltada aos beneficiários da reforma agrária. Em verdade, a política para os assentados, que hoje é concretizada por meio do Pronera, é uma das diversas ações que integram a política de educação do campo. Por essa razão, o artigo 11 dispõe que:

Art. 11. **O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA**, executado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, nos

---

<sup>321</sup> BRASIL, 2010.

termos do art. 33 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, **integra a política de educação do campo.**<sup>322</sup>

Para ilustrar, pode-se dizer que a política de educação do campo é o gênero, e o Pronera é uma espécie. Não é, todavia, a única espécie. Como apontado no início desse trabalho, atualmente há outras políticas voltadas para a população do campo, como o Programa Escola Ativa, o Procampo, além de políticas afirmativas para indígenas e quilombolas.

Portanto, o Pronera é uma política específica de educação do campo, voltada às áreas de reforma agrária. Uma vez que os projetos de assentamento possuem uma estrutura diferenciada de funcionamento, e que compete ao Incra dar suporte para a sua implantação e desenvolvimento, percebeu-se a necessidade de desenvolver uma política educacional própria.

Isso não significa, contudo, que se está criando uma desigualdade entre os assentados e os demais povos do campo. A questão é que cada uma das populações do campo abordadas no artigo 1º do Decreto nº 7.352/2010 possui necessidades e realidade muito peculiares. Por isso, nem sempre é possível adotar uma política que abranja a todas, recorrendo-se a essa especificação.

Ressalte-se que tal particularização procura desenvolver políticas mais eficientes e adequadas às idiossincrasias e demandas dos povos do campo. Mas não há somente diferenças entre as populações do campo. Por isso, é possível reunir todas as políticas sob o manto do paradigma da educação do campo. Assim, o Decreto nº 7.352/2010 regulamenta – de forma ampla, genérica – a política de educação do campo, sem impedir, contudo, uma regulamentação mais específica, de acordo com as exigências de cada realidade social.

Conclui-se, portanto, que o Pronera é uma política pública afirmativa, voltada à concretização do direito à educação dos beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário. Essa política baseia-se na história de negação e descaso a que foram – e ainda são – submetidas as populações do campo.

É uma política que procura dar efetividade a diversas disposições constitucionais, dentre as quais se destacam os artigos referentes aos objetivos da República (artigo 3º), aos direitos fundamentais sociais (artigo 6º), à reforma agrária (artigos 184 a 186); e ao direito à educação (artigos 205 a 214).

---

<sup>322</sup> BRASIL, 2010.

Todavia, é preciso levar em consideração as especificidades da Turma “Evandro Lins e Silva”: além dos beneficiários do Pronera, a turma foi aberta aos pequenos agricultores familiares relacionados na Lei nº 11.326/2006; e a turma foi implantada antes do advento do Decreto nº 7.352/2010, não existindo total semelhança entre o público do Pronera previsto nesse Decreto e o público a que se destinava o programa à época da criação da turma.

A despeito disso, claro está que a Turma “Evandro Lins e Silva” é uma iniciativa que visa suprir uma necessidade histórica dos povos do campo: o acesso à educação e, mais especificamente, à educação jurídica.

Ainda que não se restrinja aos beneficiários do Pronera, sua existência está diretamente relacionada a ele, uma vez que a proposta foi formulada a partir do Pronera, que dava condições – jurídicas e materiais – para se promover a educação jurídica do campo. A ampliação do público-alvo, exigida pelo Ministério Público Federal de Goiás, passando a abranger também os agricultores relacionados na Lei nº 11.326/2006, só aumenta a legitimidade dessa experiência.

Necessário analisar as diversas normas que compõem o ordenamento jurídico a partir do sentido proposto pela Constituição, do rumo que ela estabelece para a sociedade brasileira. Assim, considerando que a Turma “Evandro Lins e Silva” concretiza o direito fundamental à educação; contribui para a superação das desigualdades sociais existentes; e não atinge o direito de terceiros com sua criação, pode-se considerá-la em conformidade com a ordem constitucional.

Esse processo de ocupação da Universidade e do “universo jurídico” pelos povos do campo apresenta-se não apenas como inovador, mas como essencial para que haja uma melhor compreensão, por parte da Universidade e do saber acadêmico da realidade do campo brasileiro. Além disso, não se pode negar a importância que a educação superior, inclusive a jurídica, tem para a efetivação dos direitos dos povos do campo e a realização da reforma agrária.

#### **4.4. A finalidade do Pronera e a Turma “Evandro Lins e Silva”**

Um dos pilares da ação proposta pelo Ministério Público Federal em face da iniciativa da Universidade Federal de Goiás e do Incra é a suposta impossibilidade jurídica de utilização dos recursos do Pronera para custeio de uma turma de Direito, pois haveria “desvio de finalidade” do programa.

De acordo com José Cretella Júnior, o desvio de poder (sinônimo de desvio de finalidade) deve ser entendido como o “uso indébito que o agente administrativo faz do poder discricionário de que é detentor para a consecução de fim diverso do que a lei preceitua”<sup>323</sup>. Ressalta, ainda, que todo ato administrativo tem por finalidade o interesse público.

Importante destacar o conceito de finalidade do ato administrativo proposto por Celso Antônio Bandeira de Mello: “*Finalidade* é o bem jurídico objetivado pelo ato. Vale dizer, é o resultado previsto legalmente como o correspondente à tipologia do ato administrativo, consistindo no alcance dos objetivos por ele *comportados*.”<sup>324</sup>.

Tendo por base a Portaria MEPF nº 10/1998, que instituiu o Pronera, pode-se resumir a finalidade desse programa, e dos atos que o tomam como referência, nos seguintes termos: atender a demanda educacional dos assentamentos da política nacional de reforma agrária, utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável.

Para o *Parquet*, uma turma de Direito não contribui com a fixação do homem no campo e com o desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária, uma vez que o *habitat* do profissional do Direito seria a cidade. Representaria, portanto, um desvio das finalidades do programa. Somente seriam compatíveis com o Pronera aqueles cursos de nível superior que estivessem diretamente ligados ao trabalho com a terra, com a produção agrícola. Nesse sentido, sustenta que:

**Não demanda grande esforço exegético a compreensão de que o estudo do Direito por parte dos beneficiários da reforma agrária não se presta a nenhum dos desideratos propostos, sendo estridente a infringência aos fins pretendidos pelo normativo do programa, sendo conseqüente lógico a caracterização do desvio de finalidade, pois não o qualifica para o trabalho, não usa metodologia específica para o campo e não contribui para o desenvolvimento sustentável do assentamento.**<sup>325</sup>  
[Grifo nosso]

Além disso, afirma que na hipótese de se considerar possível a fixação do graduado de Direito nos assentamentos, “não se pode passar ao largo da constatação de que a turma conta com sessenta alunos, sendo de clareza solar que

---

<sup>323</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *O “desvio de poder” na administração pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 49.

<sup>324</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 405.

<sup>325</sup> GOIÁS. Ministério Público Federal. Autos nº 2008.35.00.013973-0. Petição inicial. Procurador da República Raphael Perissé Rodrigues Barbosa. Goiânia, 20 jun. 2006, p. 4-5.

as paragens rurais não têm como absorver tal quantitativo de mão de obra que se pretende jurídica.<sup>326</sup>

Essas afirmações devem ser analisadas a partir do paradigma da educação do campo e da realidade dos projetos de assentamento da reforma agrária. Considerando o contexto que ensejou a formação do Pronera, será possível averiguar se o financiamento de uma turma de Direito representa, ou não, um desvio de sua finalidade.

Desta forma, a pergunta a ser feita para melhor concretização do Programa é: um bom profissional que conheça a realidade da comunidade e que esteja a serviço dela, contribui ou não para a fixação “dos homens e das mulheres no campo”? Na verdade, essa atuação não só contribui, mas é uma condição para essa fixação, dada a possibilidade de desenvolver as potencialidades destes sujeitos e garantir suas condições de existência com maior efetividade.<sup>327</sup>

Restou demonstrado que a formulação do Pronera é uma conquista dos movimentos sociais, sindicais e dos educadores do campo. Trata-se de política pública criada a partir da demanda da população do campo por educação, devido à dificuldade que historicamente enfrentam para ter acesso a esse direito fundamental.

O Pronera procura abordar o processo formal de educação a partir da realidade vivenciada pelos povos do campo. Mais do que uma forma de se ter acesso ao conhecimento, a educação por ele proposta cumpre um importante papel na construção de uma alternativa de vida para aqueles que desejam permanecer no campo, alternativa essa que envolve uma ampla reforma agrária.

Mas não se trata apenas de distribuição de terra. Pleiteia-se uma reforma agrária que seja capaz de promover justiça social, combater o latifúndio, diminuir as desigualdades econômicas e sociais existentes no país, além de proporcionar autonomia e soberania aos povos do campo.

Para tanto, propõe-se uma mudança na política agrícola do país e nas relações sociais existentes no campo. Ao invés de focar a produção nas *commodities* para exportação, baseada na monocultura e no latifúndio, reivindica-se o desenvolvimento de processos coletivos de produção, fundados no

---

<sup>326</sup> GOIÁS. Ministério Público Federal. Autos nº 2008.35.00.013973-0. Petição inicial. Procurador da República Raphael Perissé Rodrigues Barbosa. Goiânia, 20 jun. 2006, p. 5.

<sup>327</sup> MORAIS, Hugo Belarmino de. Entre a educação do campo e a educação jurídica: a turma especial de Direito da UFG. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011, p. 168.

cooperativismo, na pequena propriedade e na agricultura familiar, proporcionando soberania alimentar ao país.

Por essa razão, os projetos de assentamento procuram desenvolver formas diferenciadas de sociabilidade e de produção, não reproduzindo a lógica do agronegócio, que só tem contribuído para o êxodo rural, ao expulsar do campo os trabalhadores e agricultores familiares. Os assentamentos, ao contrário, pretendem afirmar o campo. Ele não deve ser um local de “expansão da fronteira agrícola”, em que predominam as máquinas, a tecnologia avançada, os agrotóxicos e os organismos geneticamente modificados, tudo em função do aumento da produção.

Na ótica dos movimentos sociais do campo, que lutam pela efetivação da reforma agrária há tanto tempo, ela não é apenas negação. É afirmação do campo enquanto espaço de vida, e de produção de vida. O campo como produtor de relações sociais mais justas, que permitam o desenvolvimento das potencialidades humanas.

Tomando-se como referência essa ordem de ideias, vislumbra-se a razão pela qual não é descabida a criação de uma turma de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultores familiares. Trata-se, em verdade, de medida essencial para o desenvolvimento rural sustentável, a efetivação da reforma agrária, o sucesso dos projetos de assentamentos e a promoção da justiça no campo.

Um exemplo de como os bacharéis em Direito poderão contribuir para esse desenvolvimento é a assessoria jurídica que serão capazes de oferecer aos projetos de assentamento. Como unidade de produção, os assentamentos precisam se organizar para que seja possível comercializar seus produtos.

Uma das principais formas adotadas para gerenciamento da produção é o modelo das cooperativas, baseadas na “economia solidária”. Elas são regulamentadas pela Lei Federal nº 5.764/1971, que prevê o procedimento a ser seguido para a sua constituição. Assim, é essencial que haja uma orientação jurídica para aqueles trabalhadores rurais que desejam constituir uma cooperativa regularizada ou adotar outro modelo para organizar e escoar a produção.

Uma das principais dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais é o acesso a financiamento – público ou privado – para o desenvolvimento da produção. Maquinaria, estufas, insumos, sementes: para que se possa produzir é necessário ter um capital inicial. Em geral, a solução é recorrer aos bancos e celebrar algum contrato. Não se pode ignorar a dificuldade enfrentada pelos “leigos” para

compreender as minúcias de um negócio jurídico. Assim, além de auxiliar na busca por opções de financiamento, a presença de alguém que conheça o ordenamento jurídico e as necessidades dos produtores rurais proporcionará uma análise de qual a alternativa juridicamente mais adequada para a situação, evitando negócios jurídicos que possam comprometer, de vez, o desenvolvimento da produção.

Assim, indene de dúvidas que os profissionais do Direito têm muito a contribuir para o desenvolvimento rural sustentável. E não apenas na produção e na estruturação jurídica dos projetos de assentamento ou nas organizações de agricultores familiares. As populações do campo sofrem com a ausência de assessoria jurídica, mesmo para a defesa de seus direitos mais básicos. Longe dos grandes centros urbanos e da mídia, a situação de violação dos direitos encontra muitas dificuldades para alcançar a tutela do Estado e o Poder Judiciário.

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 2010 foram registrados 1.186 conflitos no campo, ou seja, “ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção.”<sup>328</sup>. Mas a maior parte desse contingente “são ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a seringais, babaçuais ou castanhais”<sup>329</sup>, além de ocupações e acampamentos. Assim, dentre os conflitos do campo predominam os conflitos por terra, que registraram 853 ocorrências, apenas em 2010.

Ao expor a violência gerada pela falta de políticas públicas que procuram efetivamente resolver esses conflitos, esses números demonstram a influência que a questão agrária tem na realidade brasileira. Segundo o relatório da CPT, no ano de 2010 os conflitos do campo fizeram 34 vítimas fatais. Além disso, 8.067 famílias foram despejadas, e outras 8.404 sofreram ameaças de despejo. Outro dado que revela como tem sido tratado o direito à moradia da população do campo é o número de casas destruídas nos conflitos: 1.921.

---

<sup>328</sup> CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI, Isolete (org.). *Conflitos no Campo Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011, p. 10.

<sup>329</sup> *Ibidem*.

**Tabela 7. Violência contra a ocupação e a posse**

UF	Nº de Ocorrências	Famílias	Área	Famílias Expulsas	Famílias Despejadas	Ameaçadas de Despejo	Tentativa ou Ameaça de Expulsão	Casas Destruidas	Roças Destruidas	Bens Destruidos	Pistolagem
<b>Centro-Oeste</b>											
DF											
GO	17	1740	5700	60	215	200		90		30	60
MS	18	2200	23411	86	280	390	166	20			196
MT	24	2453	502235	249	57	1073	352	40	220		180
<b>Subtotal:</b>	<b>59</b>	<b>6393</b>	<b>531346</b>	<b>395</b>	<b>552</b>	<b>1663</b>	<b>518</b>	<b>150</b>	<b>220</b>	<b>30</b>	<b>436</b>
<b>Nordeste</b>											
AL	33	2345	3745	96	993	104	298	134		22	394
BA	72	7003	119000		1074	1075	1150	413	294	375	587
CE	10	2210	11402		40	140		40	15	40	
MA	170	13071	956186	57	1081	997	5319	397	829	218	1079
PB	16	1276	8030	60			459	63	20	1	197
PE	46	4716	9660	1	711	121	401				300
PI	13	611	19719	34	1	135	90			5	
RN	4	400	543		75			75	75		
SE	5	320	0		60						
<b>Subtotal:</b>	<b>369</b>	<b>31952</b>	<b>1128285</b>	<b>248</b>	<b>4035</b>	<b>2572</b>	<b>7717</b>	<b>1122</b>	<b>1238</b>	<b>656</b>	<b>2557</b>
<b>Norte</b>											
AC	5	120	0				51	20	20	20	50
AM	29	4081	100239		75	268	1929	61	60	605	605
AP	49	1496	189798			238	374	1	1		
PA	125	11718	107688	399	1158	1215	5388	161	74		5526
RO	27	1555	66795		3	652	310	8		5	473
RR	4	1301	16000								
TO	19	475	0	23	26	2	248	145			195
<b>Subtotal:</b>	<b>258</b>	<b>207461</b>	<b>1373464</b>	<b>422</b>	<b>1262</b>	<b>2375</b>	<b>8300</b>	<b>396</b>	<b>155</b>	<b>630</b>	<b>6849</b>
<b>Sudeste</b>											
ES	6	1402	152117				1400				
MG	54	4442	86131	1	447	1067	557	3	3		362
RJ	3	400	1600		200	200		200			
SP	63	3701	29903	150	975	331	30				30
<b>Subtotal:</b>	<b>126</b>	<b>9945</b>	<b>269751</b>	<b>151</b>	<b>1622</b>	<b>1598</b>	<b>1987</b>	<b>203</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>392</b>
<b>Sul</b>											
PR	29	846	8746		487	186	52	45		110	40
RS	8	225	506		49		51	1			
SC	4	280	245		60	10		4			
<b>Subtotal:</b>	<b>41</b>	<b>1351</b>	<b>9497</b>	<b>0</b>	<b>596</b>	<b>196</b>	<b>103</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>110</b>	<b>40</b>
<b>Total:</b>	<b>853</b>	<b>703871</b>	<b>3312343</b>	<b>1216</b>	<b>8067</b>	<b>8404</b>	<b>18625</b>	<b>1921</b>	<b>1616</b>	<b>1426</b>	<b>10274</b>

É notório que muitos latifundiários recorrem à violência para resolver os conflitos possessórios, violando direitos de milhares de trabalhadores, camponeses e posseiros. E em geral, as famílias ameaçadas pela fúria do agronegócio e do latifúndio não possuem condições materiais de reivindicar judicialmente a garantia de seus direitos. As circunstâncias concretas fazem com que a elas seja negado um direito básico: o direito de ação, de pleitear a proteção do Estado, de não ter sua moradia, sua terra, arrancadas sem o devido processo legal.

A reforma agrária é um dos meios pelos quais se pretende resolver a questão agrária. E não se pode negar que o Direito tem muito a contribuir para esse processo, sendo imperioso que os povos do campo conheçam as vias para adentrar no “universo jurídico”. Afinal, os conflitos do campo envolvem medidas jurídicas. São direitos que estão sendo “disputados”. São direitos e também concepções sobre o que é o Direito e o que é a justiça.

Ao contestar a ação civil pública referente à Turma “Evandro Lins e Silva”, o Incra defende a importância do Direito para a resolução dos conflitos no campo,

como se extrai do relatório apresentado na sentença proferida nos autos 2008.35.00.013973-0, *verbis*:

[...] o Direito Agrário é fundamental e essencial para amenizar os conflitos no campo e construir uma reforma agrária ordeira, pacífica e dentro da lei e que acaso os beneficiários da reforma agrária sejam operadores do direito, tornar-se-á um ramo do Direito com mais respaldo, e que cumpre com os preceitos do Estado Democrático de Direito e que, portanto, está relacionado com a manutenção do homem no campo.

Em verdade, os dados apresentados são apenas uma amostra da necessidade de existir profissionais do Direito ligados aos povos do campo, para defesa de seus direitos, inclusive os mais fundamentais como a vida, a educação, a moradia, o trabalho. A falta de advogados no campo, a precariedade da assessoria jurídica de que dispõem os projetos de assentamento, os movimentos sociais e as organizações que lutam pela reforma agrária têm reflexos, sendo que os dados sistematizados pela CPT são o espelho dessa realidade.

A criação moderna de um ordenamento jurídico sistematizado, com a pretensão de regulamentar os conflitos sociais e garantir que os direitos sejam efetivados sem que se tenha que recorrer à autotutela, pressupõe que o Estado, através do Poder Judiciário, alcance as mais variadas demandas, inclusive nas “paragens rurais”.

Mas o acesso ao Poder Judiciário pressupõe um interlocutor: o profissional do Direito. Ora, considerando que o cenário atual é de evasão do campo, e que – na estrutura imposta pelo mercado – a zona rural não se mostra “atrativa” para os bacharéis em Direito, a criação de uma turma de Direito formada por estudantes ligados à terra e aos assentamentos representa uma proposta de enfrentamento desse problema: a falta de acesso à justiça e ao Judiciário pelos povos do campo.

O argumento apresentado pelo Ministério Público Federal para condenar a proposta desconsidera a realidade dos assentamentos, pois não leva em conta os laços existentes entre os beneficiários da reforma agrária e o campo. O processo de assentamento é um processo moroso e cheio de dificuldades. E as famílias que alcançam o resultado “final”, o direito a um lote em um projeto de assentamento, são marcadas por esse processo. Essa marca pode ser traduzida nesse estreito laço que é formado entre os assentados e o assentamento.

As dificuldades não acabam com a distribuição dos lotes. Novas barreiras são diuturnamente enfrentadas pelos assentados, e a solução para esses problemas tem que ser construída por eles próprios. Nesse sentido, o acesso à justiça e ao Direito pelos assentados apresenta-se como um instrumento muito importante, que tem muito a oferecer para o fortalecimento da proposta de vida e de produção desenvolvida nos projetos de assentamento.

Esse laço que se forma na luta pela terra não pode ser ignorado, pois ele é essencial para o Pronera. É ele que faz com que os beneficiários da reforma agrária se proponham a enfrentar uma realidade completamente nova (a universidade), distante (não apenas fisicamente) da família, da comunidade no qual foi educado e cresceu. Enfrentam essa realidade não com o propósito de integrá-la totalmente, abandonando sua origem. Enfrentam-na como uma tarefa a ser cumprida para o fortalecimento da sua própria realidade: os assentamentos da reforma agrária.

Assim, a expansão do Pronera para os mais diversos cursos de ensino superior reflete a busca por acesso ao conhecimento formal, que se encontra encastelado na universidade. A proposta é que esse acesso não seja concentrado em determinados indivíduos, “iluminados”, mas que seja feito em proveito de todos os beneficiários da reforma agrária. Que ele sirva ao interesse coletivo, à consolidação dos assentamentos. Não se trata, portanto, de proporcionar o acesso à educação a alguns indivíduos, mas em instrumentalizar esse acesso à educação, colocando-o à serviço das causas dos povos do campo.

Outro argumento apresentado pelo Ministério Público para sustentar o despropósito que representaria a criação da Turma “Evandro Lins e Silva” é o de que o campo brasileiro não tem condições de “absorver” os sessenta profissionais que irão resultar da turma.

A dimensão das “paragens rurais” é suficiente para demonstrar o equívoco desse argumento. De acordo com o Censo 2010, a população rural brasileira conta com 29.852.986 de habitantes, ou seja, 15,65% do contingente nacional<sup>330</sup>. Ainda que em números relativos os povos do campo não sejam tão expressivos, não se pode negar que se trata de um grande número de pessoas: quase 30 milhões. Assim, evidente que sessenta advogados não só serão “absorvidos” pelas “paragens rurais”, como não suprirão toda a demanda existente, de forma que se faz

---

<sup>330</sup> BRASIL. IBGE. *Primeiros dados do censo 2010*. Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php)>. Acesso em: 28/10/2011.

necessário que outras turmas sejam abertas para dar continuidade a esse processo inaugurado pela UFG.

Destaca-se, ainda, que os estudantes que compõem a Turma “Evandro Lins e Silva” provêm de 19 Estados da Federação<sup>331</sup>. Além de demonstrar que a demanda por acesso à educação jurídica é uma realidade que se espraia por todo o território nacional, a presença de estudantes das mais diversas localidades contribui para a construção de um espaço muito rico de aprendizagem e troca de experiências. Afinal, são pessoas com histórias de vida muito distintas, que vieram de realidades as mais diversas, mas que têm em comum a ligação com a terra.

Essa diversidade garante, também, o respeito à pluralidade de ideias, que é um dos princípios do ensino, de acordo com o artigo 206, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Ainda, Hugo Belarmino de Moraes ressalta que “a pluralidade de estados e localidades permite uma possível articulação para ações em conjunto no futuro, visando a melhor consecução dos fins que se almeja com a criação da Turma.”<sup>332</sup>.

As diversas situações apresentadas mostram que é possível estabelecer uma relação entre o campo e o Direito, de forma que esse colabore com a efetivação da reforma agrária, prevista na Constituição Federal. Assim, não deve prevalecer o entendimento esposado pelo Ministério Público Federal, segundo o qual, o “*habitat*” do profissional do Direito é a cidade.

Se o Fórum se localiza na cidade, isso não implica que o direito se localiza na cidade, nem justifica a restrição imposta à criação da Turma por desvio de finalidade. Só se pode afirmar o “caráter urbano” do bacharel em direito com a retirada do fenômeno jurídico da vida concreta.<sup>333</sup>

Ainda que certas ações do profissional do Direito demandem que ele vá até a cidade, a atividade do jurista não se restringe a elas. A todo o momento, o Direito está influenciando a vida dos trabalhadores rurais, assentados e agricultores familiares, de forma que há um grande “campo” para a atuação dos bacharéis da Turma “Evandro Lins e Silva”.

Além disso, não basta que se deem terras para as pessoas, pois elas não permanecerão no campo se não tiverem condições de ter uma vida digna, em que

---

<sup>331</sup> MORAIS, 2011.

<sup>332</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>333</sup> *Ibidem*, p. 169.

sejam respeitados os seus direitos fundamentais. E os profissionais do Direito podem auxiliar no desenvolvimento dessas condições, buscando meios de pleitear a efetivação de uma série de direitos que muitas vezes são inacessíveis para aqueles que vivem no campo, como a saúde, a educação, a assistência social, além do próprio direito à moradia digna e à terra.

Perde sentido, portanto, a alegação de que uma turma de Direito, ao invés de contribuir para a “fixação do homem no campo”, promove o êxodo rural. A migração para as cidades, movimento constante desde a década de 1950, não pode ser analisado sob uma ótica idealista. As pessoas não têm deixado o campo apenas porque são atraídas pelas oportunidades teoricamente existentes no meio urbano. Em verdade, os trabalhadores rurais e os agricultores têm sido expulsos do campo. Expulsos pelo latifúndio, pela revolução verde e pelo agronegócio, que negam o modelo familiar de desenvolvimento da agricultura, diminuindo drasticamente a quantidade de mão-de-obra utilizada na produção agrícola, além de inviabilizar a permanência dos agricultores autônomos.

Assim, não bastam as condições subjetivas para se permanecer no campo. Não é suficiente a vontade das famílias. É preciso que elas tenham condições materiais para tanto. Que tenham acesso a investimentos, para que sua produção seja competitiva. Acesso ao mercado, para que haja a circulação de seus produtos. É preciso que haja escola para os filhos, e postos de saúde. Que tenham acesso aos benefícios da seguridade social. Portanto, faz-se necessário compreender os fatores que efetivamente contribuem, ou não, para a permanência dos povos no campo.

É necessário perceber que o Manual de Operações do PRONERA, o documento mais atualizado e completo acerca da implementação do Programa, não determina um rol taxativo de cursos ou experiências que podem ser financiadas. Além do mais, quando se fala em “fixação do homem no campo”, a interpretação mais adequada [...], é que este “homem” significa uma expressão coletiva – equiparada ao termo “populações do campo” presente no Decreto n. 7.352/10 – não um homem específico, um indivíduo múnica auto-suficiente.<sup>334</sup>

Sob essa perspectiva, não se pode negar que ações como a da Turma “Evandro Lins e Silva” contribuem para o desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento das experiências oriundas da reforma agrária. Afinal, colaboram para

---

<sup>334</sup> MORAIS, 2011, p. 168

que os povos do campo tenham acesso aos seus direitos, ao Poder Judiciário e ao Estado.

Neste mister, a Educação do Campo é perfeitamente compatível com qualquer curso de nível superior, pois o que a define, não é a área restrita de conhecimentos (como defende a ACP e a sentença), mas a sua intencionalidade e a possibilidade material de que a qualificação dos estudantes influa na manutenção dos homens e mulheres no campo (considerados coletivamente), bem como a própria transformação dessa realidade.<sup>335</sup>

Hugo Belarmino de Moraes, em sua dissertação de Mestrado intitulada “A dialética entre Educação Jurídica e Educação do Campo: a experiência da Turma “Evandro Lins e Silva” da UFG derrubando as cercas do saber jurídico”, analisa o impacto da Turma no modelo central de educação jurídica. Destaca três características desse modelo: descontextualização, dogmatismo e unidisciplinaridade.

A descontextualização, ou encastelamento, “é a existência de uma distância entre o saber produzido, reproduzido e discutido nos cursos jurídicos e a realidade material”<sup>336</sup>. O discurso de autorreferência e autonomia do Direito é corolário dessa característica, bem como o uso de abstrações e problemáticas distantes da realidade do estudante. “O resultado dessa descontextualização é grave em termos de comprometimento social e ética profissional, inabilitando o estudante para a defesa dos direitos humanos, questão palpitante na sociedade, atualmente.”<sup>337</sup>.

Ainda, o modelo central de educação jurídica baseia-se em diversos enunciados que são ensinados sem qualquer problematização ou contestação. O próprio processo de formação do Direito é visto de maneira acrítica, ignorando-se que ele é fruto de relações sociais conflitantes e não jurídicas. “Dessa forma, ao invés de perceber a instância jurídica como parte de uma totalidade, por ela formada e que sobre ela atua, o dogmatismo contribui para a retirada das mediações entre a esfera da normatividade e a esfera político-social.”<sup>338</sup>.

A unidisciplinaridade refere-se ao enclausuramento do saber, em que a ciência jurídica é afastada do contato com outros conhecimentos. Além disso, o baixo grau de comunicabilidade entre os diversos ramos do próprio Direito é uma

---

<sup>335</sup> MORAIS, 2011, p. 169.

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 69.

manifestação dessa característica do ensino jurídico. Os conteúdos jurídicos são lecionados, em geral, de forma não transversal. “A ausência de transversalidade implica numa fragmentação do objeto e impede uma busca constante de uma compreensão totalizadora e crítica – não particularizante - do fenômeno jurídico.”<sup>339</sup>.

Ao aliar a educação jurídica à educação do campo, a Turma “Evandro Lins e Silva” altera as bases do modelo central, pois questiona as características que o fundam. Afinal, a educação do campo funda-se no contexto dos educandos e, a partir dele, propõe o questionamento dos diversos dogmas existentes na sociedade e, por consequência, no Direito. E para que esse paradigma possa se efetivar, a interdisciplinaridade é essencial.

A Turma aparece, neste mister, como uma proposta inovadora no público que quer atingir, no perfil que se pretende formar e na especificidade que se deseja contemplar. Desta forma, a crítica feita ao modelo central de Educação Jurídica (descontextualizado, dogmatista e unidisciplinar) tem nesta iniciativa uma possibilidade rica e nova de avaliar as condições práticas para reorientar a Educação Jurídica, sem que isso represente uma afronta a qualquer regulamentação dos cursos jurídicos no Brasil.<sup>340</sup>

É notável o processo de massificação e expansão do ensino superior vivenciado no país nas duas últimas décadas. No curso de Direito, especialmente, esse processo assumiu enormes proporções, a ponto de existirem, no Brasil, mais faculdades de Direito do que em todos os outros países do mundo juntos<sup>341</sup>. Todavia, esse processo não atingiu os povos do campo, que ainda enfrentam muitas dificuldades para efetivarem seu direito fundamental à educação. E como bem ressalta Belarmino, “a democratização das letras jurídicas não será realizada magicamente nem de forma automática, mas demanda políticas públicas específicas e muita luta política”<sup>342</sup>. Conclui-se, portanto, que a democratização das letras jurídicas e do acesso à justiça será realizada por intermédio de iniciativas como a da Turma “Evandro Lins e Silva”.

---

<sup>339</sup> MORAIS, 2011, p. 77.

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>341</sup> DIANA, Marina. *Brasil tem mais faculdades de Direito que todo o mundo*. Disponível em: <<http://colunistas.ig.com.br/leisenegocios/2010/10/13/brasil-e-campeao-em-faculdades-de-direito/>>. Acesso em: 25/10/2011.

<sup>342</sup> MORAIS, *op. cit.*, p. 171.

## CONCLUSÃO

Esse trabalho procurou esclarecer as relações existentes entre o direito à educação, a reforma agrária e a educação do campo, concretizadas na experiência da Turma “Evandro Lins e Silva”, que questiona o modelo central da educação jurídica ao trazer a realidade dos assentados para a universidade.

Num primeiro momento, procurou-se compreender a educação que tem sido ofertada aos povos do campo ao longo da história do país. A educação chegou ao campo tardiamente e de forma precária. Em verdade, as políticas de educação do campo até o fim do século XX podem ser resumidas às campanhas – mal sucedidas – de alfabetização.

Todavia, nas últimas duas décadas a educação do campo consolidou-se como um novo paradigma pedagógico, voltado às especificidades das populações do campo. Uma das suas principais finalidades é colocar o conhecimento a serviço dos povos do campo e do modelo de desenvolvimento social por eles proposto. Assim, a educação não pode ser encarada como um processo “asséptico”, neutro, descolado da realidade social. Ela deve partir da realidade do campo para pensá-lo e transformá-lo.

Essencial perceber a relação existente entre as propostas de educação do campo, de reforma agrária e de desenvolvimento de outra sociedade. Por isso, abordou-se a questão agrária brasileira e os modelos propostos para sua superação, tanto pelos governos que se sucederam ao longo da história brasileira, quanto pelos movimentos sociais do campo.

Apesar de nenhum governo ter levado à cabo uma ampla reforma agrária, capaz de alterar a estrutura fundiária brasileira e desterritorializar o latifúndio, foram criados diversos assentamentos. Por consequência, existem milhares de assentados no país, formando um segmento social específico, com demandas próprias, inclusive no que se refere à educação.

Como resposta às reivindicações dos assentados e dos movimentos sociais do campo, criou-se o Pronera, programa que integra a política de educação do campo. Uma vez que a demanda dos assentados não se restringe à alfabetização, o Pronera foi se amoldando às necessidades de seu público, a ponto de abarcar a criação de uma turma de Direito.

Ressalte-se que essa conformação do Pronera não é espontânea, mas produto de uma constante luta dos movimentos sociais. Mesmo enfrentando cortes orçamentários, paralisações decorrentes de decisões do Tribunal de Contas da União e uma série de ações civis públicas, esse programa já conta com mais de dez anos, tendo se consolidado por meio do Decreto nº 7.352/2010.

Mas as iniciativas baseadas no Pronera ainda enfrentam dificuldades para sua manutenção. Exemplo disso é a ação civil pública proposta em face da Turma “Evandro Lins e Silva”, abordada no último capítulo desse trabalho. Por contribuir para o desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento da reforma agrária e para o estabelecimento de condições materiais para a permanência dos assentados no campo, a criação de uma turma de Direito está em sintonia com os objetivos do Pronera.

Além disso, considerando a dificuldade historicamente enfrentada pelos povos do campo para ter acesso à educação, não há dúvidas de que as ações pautadas no Pronera representam uma nova abordagem das ações afirmativas, adequada às especificidades da realidade brasileira. Afinal, necessária a elaboração de políticas públicas e iniciativas sociais específicas para esse público, pois a história mostrou o insucesso das políticas educacionais universalizantes, que ignoram a realidade do campo.

Assim, o Pronera e a Turma “Evandro Lins e Silva” representam uma resposta à pressão exercida pelos movimentos sociais do campo, que lutam pela terra. Frise-se que não se trata da luta pela propriedade, mas pela terra. A terra como expressão de uma dimensão muito ampla de vida, pelas relações formadas a partir dela. A terra como fonte de alimentos, de autonomia, de trabalho, de cultura.

Essa íntima relação existente entre os povos do campo e a terra perpassa todas as dimensões de suas vidas, inclusive a educacional. Nesse sentido, o movimento “Por uma Educação do Campo” busca a resignificação da educação. Ela não é vista a partir da ótica do capital, do mercado; não é entendida tão somente como um instrumento necessário à qualificação para o trabalho. A educação assume, sobretudo, uma perspectiva de formação e conscientização.

O acesso ao conhecimento sistematizado é necessário aos povos do campo para que possam compreender – com maior profundidade – a realidade na qual estão inseridos, os desafios que estão postos para a sua afirmação histórica e as possibilidades e potencialidades de sua luta.

Em uma época em que muitos pregam o “fim da história”<sup>343</sup> e afirmam, categoricamente, que não há alternativas, a educação do campo propõe-se a dar força e condições para que uma nova realidade seja instaurada. Por isso que ela está tão conectada com a proposta de reforma agrária. Não se pode negar que a reformulação da estrutura fundiária foi uma estratégia utilizada em diversos países para criar as condições objetivas para o “livre” desenvolvimento do capital e a ascensão da burguesia.

Apesar disso, é possível tomar a reforma agrária sob outra perspectiva. Não apenas como processo de distribuição de terras, mas como uma proposta para resolver a “questão agrária”, que envolve não apenas o aspecto fundiário, mas também os aspectos econômico, político e social. Dessa forma, caso seja inserida num contexto de lutas maior, “para além do capital”<sup>344</sup>, e esteja relacionada a um novo modelo de produção, a reforma agrária pode assumir um importante papel no processo de emancipação humana.

Um exemplo disso é que os movimentos sociais têm procurado pensar e desenvolver um modelo de produção diferenciado. Luta-se para que os agrotóxicos, os latifúndios e a monocultura saiam de cena e dêem espaço para a produção voltada ao cultivo de alimentos saudáveis, tendo como base a agricultura familiar, e como objetivo a soberania alimentar do país.

E a educação do campo é um elemento fundamental para a consolidação desse modelo, que não se pauta apenas na *negação*. Não se trata apenas de negar o agronegócio, a alienação do trabalho, a reprodução da cultura hegemônica. É também, um espaço (e uma *práxis*) de *afirmação*. Nesse caminhar, o acesso ao conhecimento historicamente produzido e sistematizado é tão importante quanto a produção de novos conhecimentos, que sirvam de instrumento para a consolidação de um novo modo de vida e sociabilidade.

Portanto, não é possível apenas negar a educação formal. Sabendo de suas limitações e de seus propósitos, é preciso ocupá-la e reconstruí-la, para que atenda aos interesses do povo, dos oprimidos, daqueles a quem ela foi – historicamente – negada.

---

<sup>343</sup> Em 1992, Francis Fukuyama, professor estadunidense de Economia Política Internacional, lança o livro “O Fim da História e o Último Homem” em que afirma que a consolidação da democracia liberal capitalista representa “o fim da história”.

<sup>344</sup> Expressão cunhada pelo filósofo húngaro István Mészáros.

E dentre os espaços a serem ocupados por uma nova perspectiva, que considere o campo e a possibilidade de desenvolvimento humano a partir dele, estão a educação jurídica e o Direito. E essa ocupação não pode ser feita por aqueles que vivem na cidade, que conhecem o campo tão somente pelos livros, pela teoria. Por aqueles que sabem o trâmite de uma ação de reintegração de posse, mas desconhecem o drama de viver sob ameaça de despejo. É preciso reencontrar a teoria com a prática, a partir da realidade do campo.

As tentativas modernas de tornar o Direito uma “ciência” – neutra, imparcial, objetiva – fizeram com que ele se tornasse cego à realidade social. O Direito passou a ser visto exclusivamente como fruto da atividade dos juristas e do legislador, abstraindo-se que os juristas, os legisladores, os magistrados, os doutrinadores são pessoas reais, concretas, que vivem em determinado contexto histórico.

Essas abstrações, contudo, tem consequências práticas. Elas permitem esconder a disputa existente por trás da elaboração das leis e do Direito. Escondem toda a luta travada pelos movimentos sociais do campo para a criação e a manutenção do Pronera. Escondem, sob o manto do “desvio de finalidade” e da falta de validade do “discrímen”, a repulsa de muitos juristas à ideia de ver e conviver com assentados na universidade.

Assentados “doutores”. Assentados na mesma posição que a elite jurídica (e econômica) do país. Assentados ocupando a faculdade de Direito, os tribunais, a sociedade. Assentados conscientes dos seus direitos e dos meios disponíveis para efetivá-los. Assentados com condições de lutar por novos direitos, por novas formas de acesso à justiça. Para alguns, uma ameaça. Para muitos outros, esperança.

A “Turma Evandro Lins e Silva”, certamente, contribuirá para o fortalecimento da luta pela terra, pela educação do campo, por uma nova sociedade. Uma luta que deve passar pela disputa da construção da legalidade e do Direito. É necessário romper a bolha que envolve o mundo jurídico. É preciso encharcar o Direito e a Universidade com a sociedade, com a história dos incansáveis lutadores do povo.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Márcia Regina; DI PIERRO, Maria Clara. *O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação*, 2004. Disponível em:

<[http://www.acaoeducativa.org/downloads/ensaio\\_introdutorio.pdf](http://www.acaoeducativa.org/downloads/ensaio_introdutorio.pdf)>. Acesso em: 26/08/2011.

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. *Ensino jurídico e sociedade*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

BACHARÉIS SEM-TERRA. Editorial. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 07 set. 2007.

BARRETTO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARUFFI, Helder. A educação como “direito do homem”. In: BARUFFI, Helder (org.). *Direitos fundamentais sociais*. Dourados, MS: UFGD, 2009.

BENINCÁ, Dirceu. Uma universidade em movimento. In: BENINCÁ, Dirceu (org.). *Universidade e suas fronteiras*. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

BONETI, Lindomar Wessler. Educação e movimentos sociais hoje. In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; JEZINE, Edineide. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição*: República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 01/09/2011.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). *Constituição*: República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 26/06/2011.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964*. Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114765>>. Acesso em: 26/06/2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6672 de 02 de dezembro de 2008*. Regulamenta o art. 6º da Medida Provisória no 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6672.htm)>. Acesso em: 31/08/2011.

\_\_\_\_\_. *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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm)>. Acesso em: 28/09/2011.

\_\_\_\_\_. FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). *Fundescola*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola-acoes>>. Acesso em: 28/08/2011.

\_\_\_\_\_. IBGE. *Primeiros dados do censo 2010*. Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php)>. Acesso em: 28/10/2011.

\_\_\_\_\_. INCRA. *Balanço da gestão da PFE/INCRA de 2003 a 2010 e perspectivas*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=314)>. Acesso em: 30/09/2011.

\_\_\_\_\_. INCRA. *Histórico do INCRA*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=56](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=56)>. Acesso em: 30/07/2011.

\_\_\_\_\_. INCRA. *Manual de Operações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária*. Brasília: 2011. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/images/arquivos/manual\\_pronera\\_e\\_portaria\\_publica\\_dos.pdf](http://www.incra.gov.br/portal/images/arquivos/manual_pronera_e_portaria_publica_dos.pdf)>. Acesso em: 31/08/2011.

\_\_\_\_\_. INCRA. *Programa de educação na reforma agrária já beneficiou 450 mil jovens e adultos no Brasil*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15748:educacao-no-campo-pronera-ja-beneficiou-450-mil-jovens-e-adultos-no-brasil&catid=289:destaques-randomicos&Itemid=303](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15748:educacao-no-campo-pronera-ja-beneficiou-450-mil-jovens-e-adultos-no-brasil&catid=289:destaques-randomicos&Itemid=303)>. Acesso em: 31/08/2011.

\_\_\_\_\_. INCRA. *Pronera*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=49&Itemid=75](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=49&Itemid=75)>. Acesso em: 25/06/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei Delegada nº 11 de 11 de outubro de 1962*. Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Ldl/Ldl11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Ldl/Ldl11.htm)>. Acesso em: 25/06/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 24/08/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 05/07/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 08/08/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional da Educação e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 23/07/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 10/10/2011.

\_\_\_\_\_. MDA. INCRA. *Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil*. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. MDA. INCRA. *Prestação de Contas Ordinárias Anual: relatório de gestão do exercício de 2010*. Goiânia, 2011. Disponível em:  
<[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=943&Itemid=142](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=943&Itemid=142)>. Acesso em: 28/09/2011.

\_\_\_\_\_. MEC. *II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979)*. Brasília, 1976. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002052.pdf>>. Acesso em: 05/07/2011.

\_\_\_\_\_. MEC. *Escola Ativa: apresentação*. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=817)>. Acesso em: 19/08/2011.

\_\_\_\_\_. MEC. *Escola Ativa – Educação no Campo*. Disponível em:  
<[http://gestao2010.mec.gov.br/o\\_que\\_foi\\_feito/program\\_150.php](http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_150.php)>. Acesso em: 28/08/2011.

\_\_\_\_\_. MEC. *Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo*. Disponível em:  
<[http://gestao2010.mec.gov.br/o\\_que\\_foi\\_feito/program\\_151.php](http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_151.php)>. Acesso em: 29/08/2011.

\_\_\_\_\_. MEC. *Projovem Campo - Saberes da Terra*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12306:projovem-campo-saberes-da-terra&catid=273:projovem-campo--saberes-da-terra&Itemid=615](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12306:projovem-campo-saberes-da-terra&catid=273:projovem-campo--saberes-da-terra&Itemid=615)>. Acesso em 29/08/2011.

\_\_\_\_\_. MEC. *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13690&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13690&Itemid=817)>. Acesso em: 28/08/2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. In: CALDART, Roseli Salete; CERIOLI, Paulo Ricardo; KOLLING, Edgar Jorge. (Org.). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.179.115-RS. Acórdão. Relator: Herman Benjamin. Brasília, 11. maio 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3269/2010-Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 01 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: edição especial para o Fórum Social Mundial 2005*. Brasília, 2005.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUAINAIN, Antonio Márcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antonio Márcio (coord) e al. *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Para compreender a educação do estado no meio rural – traços de uma trajetória. In: THERRIEN, Jacques. *Educação e escola no campo*. Campinas, SP: Papirus, 1993.

CALDART, Roseli Salete; CERIOLI, Paulo Ricardo; KOLLING, Edgar Jorge. (Org.). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002.

CAMPANHOLA, Cleyton; GRAZIANO DA SILVA, José. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro. In: GRAZIANO DA SILVA, José (org). *Novo rural brasileiro: políticas públicas*. v. 4. Campinas, SP: Unicamp, 2001.

CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI, Isolete (org.). *Conflitos no Campo Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária. In: CARTER, Miguel. (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, n. 24, p. 5-15, set./out./nov./dez. 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *Observações críticas sobre a sentença*. In: GOIÁS. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Goiás. Autos nº 2008.35.00.013973-0.

COSTA, Marli Marlene M. da. A educação como um direito fundamental para o pleno exercício da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. *O “desvio de poder” na administração pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Parecer*. In: GOIÁS. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Goiás. Autos nº 2008.35.00.013973-0.

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Novo conceito de discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais*. In: Direitos fundamentais sociais. BARUFFI, Helder (org.). Dourados: UFGD, 2009.

DELGADO, Guilherme Delgado. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel. (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010.

DIANA, Marina. *Brasil tem mais faculdades de Direito que todo o mundo*. Disponível em: <<http://colunistas.ig.com.br/leisenegocios/2010/10/13/brasil-e-campeao-em-faculdades-de-direito/>>. Acesso em: 25/10/2011.

DI PIERRO, Maria Clara. GRACIANO, Mariângela. *A educação de jovens e adultos no Brasil*. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/54134990/2/Analfabetismo>>. Acesso em: 30/07/2011.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal. Agravo de Instrumento. Autos nº 2008.01.00.035486-0. Decisão. Relator: Carlos Augusto Pires Brandão. Brasília, 01 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. Autos nº 2009.01.00.077268-0. Decisão. Relator: Jirair Aram Meguerian. Brasília, 17 dez. 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. A constitucionalidade do direito à educação dos povos do campo. In: FERNANDES, Bernardo Mançano [et al]. *Educação do campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: Incria; MDA, 2008.

FARIAS, Valdez Adriani. Comentários à Lei nº. 8.629/93. In: INCRA. *Lei 8629/93 comentada por procuradores federais*. Brasília: INCRA, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Diretrizes para uma caminhada. In: KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salete (org.). *Educação do campo: identidades e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FURTADO, Elaine Dayse Pontes. *Estudo sobre a educação para a população rural no Brasil*. Disponível em: <[http://www.red-ler.org/estudio\\_educacion\\_poblacion\\_rural\\_brasil.pdf](http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_brasil.pdf)>. Acesso em: 25/08/2011.

GIRARDI, Eduardo Paulon. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

GOIÁS. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Goiás. Autos nº 2008.35.00.013973-0. Sentença. Relator: Roberto Carlos de Oliveira. Goiânia, 15 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Autos nº 2008.35.00.013973-0. Petição inicial. Procurador da República Raphael Perissé Rodrigues Barbosa. Goiânia, 20 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Inquérito Civil Público. PR/GO nº 1.18.000.008340/2006-92. *Despacho de Arquivamento*. Mariane de Mello Oliveira. Goiânia, nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Inquérito Civil Público. PR/GO nº 1.18.000.008340/2006-92. *Portaria MGMO nº 51/2006*. Mariane de Mello Oliveira. Goiânia, 31 maio 2006.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos. *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação; Unesco, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HACKBART, Rolf. Apresentação. In: FERNANDES, Bernardo Mançano [et al.]. *Educação do Campo: campo - políticas públicas – educação*. Brasília: Inkra, 2008.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

INEP. *Censo da Educação Superior 2010*. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2010/divulgacao\\_censo\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2010/divulgacao_censo_2010.pdf)>. Acesso em 14/11/2011.

INEP. *Panorama da Educação do Campo*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1988.

MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARINHO, Ernandes Reis. *Um olhar sobre a educação rural brasileira*. Brasília: Universa, 2008.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel. (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENEZES, Paulo Lucena de. *A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MOLINA, Monica Castagna. *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.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade e direitos: desafios para a qualidade da educação básica do campo*. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/343.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/343.pdf)>. Acesso em: 10/09/2011.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MORAIS, Hugo Belarmino de. Entre a educação do campo e a educação jurídica: a turma especial de Direito da UFG. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação Popular e Educação de Adultos*. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

PEDAGOGIA EM FOCO. História da educação no Brasil. *Lei de 15 de outubro de 1827*. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb05a.htm>>. Acesso em: 28/06/2011.

\_\_\_\_\_. História da educação no Brasil. *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em: 30/06/2011.

PEREIRA, Thiago Ingrassia. Classes populares no ensino superior brasileiro: desafios políticos e pedagógicos. In: BENINCÁ, Dirceu (org.). *Universidade e suas fronteiras*. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

PRONERA. Carta do IV Seminário Nacional: “Compromissos pela consolidação do PRONERA”. Brasília, 05 de novembro de 2010.

QUEIROZ, João Batista Pereira de; SILVA, Lourdes Helena da. *Formação em alternância e desenvolvimento rural no Brasil: as contribuições das Escolas Famílias Agrícolas*. Disponível em: <[http://www.sper.pt/IIICER/Comunicacoes/JBQueirozLHelena\\_com.pdf](http://www.sper.pt/IIICER/Comunicacoes/JBQueirozLHelena_com.pdf)>. Acesso em: 27/07/2011.

RIO GRANDE DO SUL. 1ª Vara da Fazenda Pública de Pelotas. Autos nº 2007.71.10.005035-8. Decisão. Relator: Everson Guimarães Silva. Pelotas, 19 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. Autos nº 2007.04.00.037679-1. Acórdão. Relator: Valdemar Capeletti. Porto Alegre, 20 fev. 2008.

RIOS, Arthur. *Parecer*. In: Comissão de ensino jurídico OAB/GO. Processo nº 2006/11292. Goiânia, 15 jul. 2006.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 15, 1996.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SIQUEIRA, José do Carmo Alves. *Trabalho, Acesso à Universidade e Exclusão social*. In: Seminário Direito, Pesquisa e Movimentos Sociais, São Paulo, 2011.

SOUZA, Oziel Francisco de. *As ações afirmativas como instrumentos de concretização da igualdade material*. São Paulo: All Print Aditora, 2008.

STEDILE, João Pedro. *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STROZAKE, Juvelino. Entrevista. In: NAGOYA, Otávio. A ocupação dos latifúndios da educação. *Caros amigos*, São Paulo, ano XIV, nº 167, p. 30-31, fev. 2011.

TRAGTENBERG, Maurício. *A delinquência acadêmica*. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-01-tragtenberg.pdf>>. Acesso em: 13/11/2011.

VAROTTO, Michele. A educação como a “salvadora da pátria”. *Cadernos da Pedagogia*, ano 1, v. 1, jan-jul. 2007. Disponível em: <<http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/viewFile/6/6>>. Acesso em: 14/07/2011.

VERSIANI, Maria Helena. Constituição de 1988: a voz e a letra do cidadão. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/DV\\_40\\_cultura.pdf](http://www.ibase.br/userimages/DV_40_cultura.pdf)>. Acesso em: 06/09/2011.