



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO**

**RANIELLE CAROLINE DE SOUSA**

**“O DIREITO ACHADO NO CAMPO”: A CONSTRUÇÃO DA LIBERDADE E DA  
IGUALDADE NA EXPERIÊNCIA DA TURMA EVANDRO LINS E SILVA**

**BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL  
2012**

**RANIELLE CAROLINE DE SOUSA**

**“O DIREITO ACHADO NO CAMPO”: A CONSTRUÇÃO DA LIBERDADE E DA  
IGUALDADE NA EXPERIÊNCIA DA TURMA EVANDRO LINS E SILVA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de pesquisa: Pluralismo jurídico e Direito Achado na Rua.

Orientador: Professor Dr. Alexandre Bernardino Costa.

**BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL  
2012**

**RANIELLE CAROLINE DE SOUSA**

**“O DIREITO ACHADO NO CAMPO”: A CONSTRUÇÃO DA LIBERDADE E DA IGUALDADE NA EXPERIÊNCIA DA TURMA EVANDRO LINS E SILVA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

A candidata foi considerada aprovada pela banca examinadora.

---

Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa

Orientador

UnB

---

Professor Doutor José Geraldo Sousa Júnior

Membro interno

UnB

---

Professora Doutora Mônica Castagna Molina

Membro externo

UnB

---

Professor Doutor

Professor convidado UnB (suplente)

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, pela compreensão da ausência, pelo exemplo de vida e pelo apoio e confiança incondicionais, mesmo quando não concordavam, e quando minhas escolhas me levaram para caminhos difíceis e distantes.

À minha família, pelo carinho a todo tempo. Em especial às minhas duas avós, Margarida e Maria Tereza, que desencarnaram enquanto este trabalho era elaborado, mas que sempre estão presentes na ausência.

Aos meus amigos pelo apoio, estudo, trabalho, comprometimento, confidencialidade e compreensão, perto e, principalmente, longe. Em especial, João Vitor e Bárbara.

Às assessorias jurídicas populares, que me ensinaram um Direito para além da Universidade, da lei e dos tribunais. Um Direito que nasce nas ruas das cidades e na terra do campo, pelas mãos dos que não são vistos e escutados neste país. E aos movimentos sociais e populares, pela sua incansável luta por igualdade e liberdade, que pude presenciar e viver no decorrer da pesquisa.

Aos professores, servidores e acadêmicos do Campus da Cidade de Goiás, da Universidade Federal de Goiás, o principal espaço de trabalho da pesquisa.

Aos professores, servidores, acadêmicos e colegas do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pelas lições de trabalho, Direito, e por uma vida acadêmica intensa de ensino e pesquisa.

Aos colegas e professores dos grupos de pesquisa, que fizeram parte da construção deste trabalho. Sobretudo, à Erika Macedo Moreira e Cleuton César Ripol de Freitas, pelo companheirismo sem meio termo, confiança, paciência e estímulo.

E, ao professor Alexandre Bernardino Costa, com a certeza de que iremos compartilhar muitas outras páginas.

*“Estamos aqui para isso: jogar certezas fora, pelo menos três por dia. E instituir problemas, problemas que possamos responder”*

*(Menelick de Carvalho Netto, em aula ministrada na dia 16 de novembro de 2010, pelo programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília).*

*“se a educação é um direito humano essencial como caminho sem fronteiras e sem termos dirigido à realização-de-si-mesmo e à própria felicidade, então ela precisa ser um bem-para-todos. Para todas as pessoas e para todos os tipos de pessoas de um mesmo mundo social. Diferente em processos e em conteúdos, diferente em propósitos e em vocações especiais, a educação não pode ser um bem desigual no que tenha a ver com os direitos de acesso e de participação nela, e no que abarca, mais ainda, a sua própria qualidade. A educação é morada da prática cultural da diferença – ela se faz diferenciada para criar saberes e pessoas integradas em culturas e em modos de ser, de pensar, de saber e de viver diferentes, pois este é o caminho da própria comunidade humana”.*

*(Carlos Rodrigues Brandão)*

## RESUMO

Partindo da concepção teórica do “Direito Achado na Rua”, segundo a qual o Direito se constrói socialmente, nos espaços públicos onde se exerce a cidadania e se colocam lutas por reconhecimento, este trabalho visa uma análise da Educação do Campo enquanto um Direito Achado no Campo, ou seja, um direito que surge da ação política dos movimentos sociais, que protagonizam a ressignificação do direito à educação para os povos do campo, e o exigem por meio de ações afirmativas; tendo como exemplo a experiência da Turma Evandro Lins e Silva: uma turma de Direito criada exclusivamente para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar, formada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Para a análise que se propõe, é exposto: 1) como se deu, e como vem se dando a ressignificação do direito à educação pelos sujeitos e movimentos sociais, desde uma situação de falta de direitos e exclusão vivenciada pelos povos do campo; 2) o que é, em forma e conteúdo, o direito à Educação do Campo, fruto desta ressignificação; 3) as políticas públicas e as conquistas normativas que foram construídas nesta trajetória, no que se refere à regulamentação da Educação do Campo, em especial ao PRONERA, como exemplo de ação afirmativa em Educação do Campo; 4) os principais questionamentos jurídicos postos à Educação do Campo, e em especial à Turma Evandro Lins e Silva; 5) um debate acerca da constitucionalidade da Turma Evandro Lins e Silva e, conseqüentemente, do PRONERA enquanto política de ação afirmativa, a partir do paradigma do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Educação do Campo; PRONERA; Turma Evandro Lins e Silva; ações afirmativas; Estado Democrático de Direito.

## ABSTRACT

Based on the theory of " The Law Found on the Street ", this paper aims at analyzing the Field of Education as a right found in the field, a right that arises from the political action of social movements that star in the new meaning of the right to education for people in the field, from the experience of the Class Evandro Lins e Silva: a class of beneficiaries of land reform and family agriculture, formed the Faculty of Law of the Federal University of Goiás. To the analysis that is proposed is described: 1) as it was and how it is giving new meaning to the right subject for Rural Education and social movements, from a situation of lack of rights experienced by the peoples of the field, 2 ) which is, in form and content, the right to education on the field and for whom it is intended; 3) public policy and regulatory developments regarding the regulation of Field Education, especially PRONERA as an example of affirmative action, 4) the key questions and challenges of Rural Education and Class Evandro Lins e Silva, 5) a reflection on the constitutionality of affirmative action while PRONERA and Class Evandro Lins e Silva, from the paradigm of the Democratic State.

**Key words:** Education Field; PRONERA; Class Evandro Lins e Silva; Affirmative Action; Democratic State.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – O projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”

Tabela 2 – Parecer da Comissão Pedagógica da Coordenação Nacional do PRONERA sobre o projeto

Tabela 3 – Portaria MGMO nº 51/ 2006, que instaura o Procedimento Administrativo nº 1.18.000.008340/2006-92 - Inquérito Civil Público

Tabela 4 – Parecer da comissão de ensino jurídico da OAB-GO sobre a turma

Tabela 5 – Informação nº 673/2006 da Coordenação Geral de Assuntos Contenciosos do Ministério da Educação, sobre a reserva de vagas pela UFG nos cursos de Pedagogia da Terra e Direito da Terra

Tabela 6 - Despacho / CGJ/Nº 249/ 2006 - Parecer do INCRA

Tabela 7 - Ação Civil Pública

Tabela 8 - Sentença Judicial



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABCAR - Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

ACAR - Associação de Crédito e Assistência Rural

CBAR - Comissão Brasileira-Americana de Educação das Populações Rurais

CFR - Casa Familiar Rural

CGEC - A Coordenação Geral de Educação do Campo

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONSUNI – Conselho Universitário

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPC - Centros Populares de Cultura

CPT - Comissão Pastoral da Terra

ECR - Escolas Comunitárias Rurais

EFA - Escola Família Agrícola

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

ENERA – Encontro Nacional de Educação na Reforma Agrária

FETAEGO - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Estado de Goiás

FONEC - Fórum Nacional da Educação do Campo

GPT - Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MASTER - Movimentos dos Agricultores Sem Terra

MEB - Movimento de Educação de Base

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MEPES - Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo

MFR - Maisons Familiares Rurales

MMC - Movimento das Mulheres Camponesas

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

MPA - Movimento dos pequenos agricultores

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

MPF - Ministério Público Federal

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PA - Projetos de Assentamentos

PJR - Pastoral da Juventude Rural

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE - Plano Nacional de Educação

POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PROMUNICIPIO - Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal

PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PSECD - Plano Setorial da Educação, Cultura e Desporto

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

UDR - União Democrática Ruralista

UDR - União Democrática Ruralista

UFG - Universidade Federal de Goiás

ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UNEFAB - União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

USAID - United States Agency International for Development

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1: <u>Turma Evandro Lins e Silva: apresentação da experiência</u> .....	22
1.1. Apresentação e registro da experiência .....	23
1.2. A Cidade de Goiás, a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e a necessidade de um novo projeto de Universidade.....	24
1.3. Resgatando o histórico institucional da Turma Evandro Lins e Silva.....	27
1.3.1. Sobre o projeto aprovado.....	35
1.3.2. Aprovação do projeto pela UFG e pelo INCRA-PRONERA .....	42
1.4.2. O processo seletivo .....	47
1.4. Reações à turma.....	49
1.4.1. Mídia.....	49
1.5.2. Inquérito Civil Público .....	53
1.4.3. Processo judicial: um espaço síntese .....	62
1.5. A sentença .....	81
1.6. Respostas à sentença.....	88
1.6.1. Contrarrazões da apelação .....	90
1.6.2. O pedido de efeito suspensivo da sentença e a decisão de segundo grau do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.....	92
1.7. Questionamentos .....	94
CAPÍTULO 2: <u>O Direito achado no campo: a construção do direito à Educação do Campo</u> ..	97
2.1. O Direito achado na rua: reconhecimento e liberdade .....	98
2.2. Um direito negado .....	105
2.3. Exclusão: a semente de lutas por reconhecimento .....	113
2.4. Direito à educação em pauta.....	123
2.5. Educação do Campo: um conceito em construção .....	128
2.5.1. Educação do Campo: Campo, Política Pública e Educação.....	129
2.5.2. Educação do Campo: uma especificidade .....	133
2.5.3. Educação do Campo: negatividade, positividade e superação. ....	135
2.6. Da rua para o institucional.....	136
2.7. Educação do Campo: um direito resguardado pela Constituição? .....	140
CAPÍTULO 3: <u>Ações afirmativas: um debate sob a perspectiva do paradigma do Estado Democrático de Direito</u> .....	145

3.1. Ações afirmativas: esboço do debate.....	145
3.2. Identidade e diversidade, igualdade e diferença: traços de uma democracia plural....	153
3.3. Ações afirmativas e direitos subjetivos: afirmação ou negação da igualdade?.....	161
3.4. Estado Democrático de Direito e políticas de equiparação material .....	177
3.5. A constitucionalidade do critério adotado para políticas de equiparação material ....	181
CONCLUSÃO.....	188
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	196

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação é fruto, ainda que incompleto, do projeto “Ações Afirmativas na educação: a experiência da Turma de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar”, coordenado pelo Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa, e financiado pelo CNPq, para vigência de novembro de 2011 a novembro de 2013<sup>1</sup>.

Dentre os objetivos daquela pesquisa, esta dissertação se debruçou sobre dois pontos: a) o estudo da implementação de políticas públicas afirmativas em educação para o público do campo, a partir da experiência do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), fruto das reflexões e ações a respeito da Educação do Campo, e do projeto da Turma de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – Campus Cidade de Goiás, a Turma Evandro Lins e Silva; e b) o debate acerca da legitimidade e constitucionalidade destas propostas.

A pesquisa se pautou, por tanto, em uma experiência concreta de ação afirmativa: a Turma Evandro Lins e Silva. Que, por sua vez, se colocou em um contexto mais amplo de debate acerca do PRONERA e da Educação do Campo.

Existem várias experiências de ações afirmativas no Brasil, mas as principais discussões ocorrem sobre as políticas voltadas aos negros e do estabelecimento de cotas nas Universidades públicas. Porém, a polêmica gerada sobre estas políticas contrasta com a discrição dos debates sobre as ações afirmativas voltadas para outros segmentos da sociedade<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **Dados do projeto: Edital, processo...**

<sup>2</sup> Existem outros segmentos sociais realizando o debate sobre as ações afirmativas como as mulheres, os portadores de deficiência, os índios e os camponeses. E existem outras experiências e iniciativas nesta área, como exemplo pode-se citar: a Lei no. 8.213, de 1991, que determina que em empresas que possuam mais de cem empregados seja cumprida uma cota, que varia de 2% a 5%, para contratação de pessoas portadoras de deficiência; a Lei no. 9.100, de 1995, que determina que um mínimo de 20% das candidaturas às eleições municipais seja reservado às mulheres; a Lei no. 9.504, de 1997, que determina que cada partido político ou coligação deve reservar um mínimo de 30% e um máximo de 70% para candidaturas de cada sexo; ou ainda a Lei Estadual nº. 14.832, de 12 de julho de 2004, do Estado de Goiás e a resolução nº. 026/2005 do Conselho Acadêmico (CsA) da UEG (Universidade do Estado de Goiás) que instituiu uma política de cotas que determina que sejam reservadas 20% das vagas para estudantes concluintes da educação básica em escolas públicas, 20% para estudantes negros, e 5% para indígenas e para portadores de deficiência.

De fato, a discussão sobre a instituição das cotas raciais nas Universidades ampliou a área de debate das ações afirmativas no Brasil. Contudo, quando a discussão se volta à outras experiências e sujeitos sociais, que têm debatido e/ou sido alvo dessas políticas, o debate é aprofundado, especialmente no que diz respeito aos aspectos que envolvem a recepção deste instituto pelo direito constitucional brasileiro. O que passa, principalmente, pela discussão acerca do papel e a postura do Estado brasileiro perante a emergente e crescente demanda de novos atores sociais por direitos baseados na igualdade e justiça.

Como coloca o Professor Valter Silvério, é um equívoco enfatizar o debate à modalidade de cotas (SILVÉRIO, 2003). Resumir a discussão sobre as ações afirmativas a aceitação, ou a não aceitação, das cotas empobrece a discussão de conteúdo, e significa perder a oportunidade de se perguntar e tentar responder à seguinte questão: “como podemos incluir minorias historicamente discriminadas, uma vez que as políticas universalistas não têm tido o sucesso almejado, e ao mesmo tempo debater em quais bases são possíveis rever aspectos fundamentais do pacto social” (SILVÉRIO, 2003, 1).

Neste sentido, destaca-se a experiência do PRONERA, uma política pública do governo federal, que tem como objetivo promover ações educativas com metodologias de ensino específicas à realidade sociocultural do campo, para a população dos projetos de assentamentos (PA) da reforma agrária, implantados pelo INCRA ou por órgãos estaduais responsáveis por políticas agrárias e fundiárias (ANDRADE, 2004).

A expressão “Educação do Campo” denomina o direito fundamental à educação pública e universal, que respeita as especificidades do campo e os acúmulos das experiências já desenvolvidas pelos seus sujeitos. É um conceito trabalhado pelos movimentos sociais e por aqueles que acreditam que a educação, enquanto um direito fundamental, para ser efetivada, deve respeitar a identidade dos povos do campo. Identidade esta, historicamente construída no contexto de luta e resistência pela terra no Brasil.

O PRONERA realiza projetos de Educação do Campo, nas áreas de alfabetização, ensino médio e técnico, ensino superior e pós-graduação, voltados para o público do campo<sup>3</sup>,

---

<sup>3</sup> Conforme o Decreto nº 7352/2010, em seu art. 13, são beneficiários do PRONERA: 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; alunos de cursos de especialização promovidos pelo INCRA; professores e educadores que exerçam atividades educacionais voltadas às famílias beneficiárias; e demais famílias cadastradas pelo INCRA.

por meio de parcerias entre os movimentos sociais, as instituições de ensino e o INCRA. O PRONERA é, portanto, exemplo de política pública de ação afirmativa para o público do campo.

Os projetos do PRONERA, em especial os de educação superior em Universidades públicas, têm sido alvo de questionamentos, inclusive no Judiciário, sobre a sua necessidade, legalidade e legitimidade.

Dentre as experiências do PRONERA, destaca-se o projeto da Turma de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – Campus Cidade de Goiás. A turma é uma experiência única de ação afirmativa, destinada possibilitar o acesso à educação superior em Direito ao público do campo.

A turma é um projeto realizado por meio da parceria do PRONERA com o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Universidade Federal de Goiás (UFG); e atende a sessenta camponeses, dentre assentados, assentadas, agricultores e agricultoras familiares tradicionais, naturais e/ou residentes de 20 estados brasileiros (Goiás, Minas Gerais, Tocantins, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Sergipe, São Paulo, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Ceará, Pará, Rio de Janeiro, Alagoas, Espírito Santo, Paraná) e ainda do Distrito Federal.

Em decisão de primeiro grau a Justiça Federal – Seção Judiciária do Estado de Goiás - determinou a extinção do curso de graduação em Direito ministrado pela Universidade Federal de Goiás<sup>4</sup>, sob a argumentação de irregularidades no convênio firmado entre o programa e a universidade, uma vez que o PRONERA se destina a educação que gere conhecimento específico para o campo, o que, segundo a decisão, não é o caso de um curso de direito. A decisão ainda apontou a inconstitucionalidade da criação de curso jurídico com destinação exclusiva a uma determinada parcela da população, no caso, aos beneficiários da reforma agrária e agricultores familiares, afirmando que tal prática fere os princípios da igualdade, legalidade, isonomia e razoabilidade; e que ainda não se trata de uma ação afirmativa, que têm merecido a acolhida dos Tribunais, por não discutir a pertinência e validade da adoção do sistema de cotas ou de adoção de políticas afirmativas de inserção de determinado grupo desfavorecido no sistema de ensino superior.

---

<sup>4</sup>O processo tem origem no TRF 1: processo n°. 2008.35.00.013973-0.



Esta e outras ações judiciais contra os projetos do PRONERA<sup>5</sup> evidenciam e reforçam a necessidade de se discutir, no âmbito da pesquisa em Direito, a adoção de ações afirmativas de forma mais ampla. Em especial, experiências de políticas públicas demandadas no espaço público, por movimentos sociais e que colocam em pauta o alcance e o significado de direitos, como o direito à igualdade e o direito à educação.

Neste sentido, a presente pesquisa tem como problema central a questão referente à constitucionalidade da Turma de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar da UFG enquanto ação afirmativa.

Desta problemática colocada pela turma decorrem várias perguntas, algumas secundárias e outras anteriores a própria turma, que também devem ser respondidas.

Um primeiro grupo de questionamentos se pergunta quanto à legitimidade e a adequação das ações afirmativas perante a Constituição, ou seja, se a promoção de direitos a um grupo específico é constitucional e se existe um contexto de discriminação e desigualdade que possa justificar sua utilização. Estas questões são questões de fundo e se referem à possibilidade de se admitir, ou não, conforme a Constituição e perante os direitos e princípios consagrados por esta, a adoção de ações afirmativas, e sob qual argumento.

No caso concreto da Turma Evandro Lins e Silva, estes questionamentos são: 1) as vagas universitárias são direitos subjetivos indisponíveis ou podem ser alocadas conforme políticas públicas fundamentadas? 2) o PRONERA, como política pública que visa a efetivação do direito à Educação do Campo é uma ação afirmativa? 3) se ação afirmativa, o PRONERA é constitucional ou fere o princípio da igualdade, ou seja, trata-se de medida de exceção? 4) os beneficiários da reforma agrária e agricultores familiares se encaixam no perfil de público alvo de ações afirmativas, ou seja, existe uma forma de discriminação presente que obste a emancipação social de indivíduos identificados por serem do campo? 5) os alunos da turma se encaixam neste perfil?

Um segundo grupo de questionamentos pergunta se as ações afirmativas são eficientes, ou seja, se constituem o melhor meio para alcançar a igualdade; e qual seria o

---

<sup>5</sup> Em janeiro de 2008, por exemplo, uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal no Rio Grande do Sul impediu o início de uma turma de Medicina Veterinária para assentados na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). A ação foi julgada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região. Número dos autos do processo: 2007.04.00.037679-1. Como a seleção já havia sido realizada, o INCRA recorreu para que o curso pudesse ser realizado enquanto a ação fosse julgada, mas ao julgar em caráter liminar um recurso impetrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Gilmar Mendes, manteve a suspensão das atividades do curso.

melhor critério a ser adotado. O debate de fundo destes questionamentos é: se existem diferenças que levam a tratamentos desiguais e, conseqüentemente a desigualdades entre cidadãos, quais seriam as origens desta desigualdade e qual o critério a ser adotado para o acesso a esta política pública, de forma a alcançar o público pretendido e, ao mesmo tempo, respeitar os princípios constitucionais.

Quanto ao caso da Turma Evandro Lins e Silva, estes questionamentos são: 1) o espaço agrário, enquanto face econômica, social e cultural, é um critério legítimo a ser adotado para a realização de ações afirmativas? 2) é possível conciliar o tratamento desigual consistente na utilização do critério “do campo” na seleção de candidatos para o ensino superior, como é feito pelo PRONERA, com os princípios constitucionais de liberdade e igualdade?

E, quando se leva em conta a experiência da Turma Evandro Lins e Silva, ainda resta uma terceira ordem de questionamentos, referente ao curso a ser oferecido e a metodologia a ser adotada. Se as ações afirmativas no caso concreto são constitucionais e legítimas e, se o critério para o acesso à política também é legítimo, ainda pergunta-se sobre os limites e a forma de efetivação desta política.

São desta natureza de questionamentos: 1) a educação em Direito é necessária/legítima para este público ou, para ser constitucional o PRONERA deveria oferecer outro curso, mais relacionado com o trabalho no campo? 2) ter uma educação com conteúdo e metodologia diferentes para a população do campo é requisito para se efetivar o direito a educação para este segmento?

Só que, não é possível responder a estas perguntas fora do contexto do PRONERA e dos debates acerca da Educação do Campo. Desta forma, o primeiro questionamento que surge, anterior a própria Turma Evandro Lins e Silva, e mais basilar, é o seguinte: a Educação do Campo, como formulada pelos sujeitos e movimentos sociais do campo, é um direito fundamental resguardado pela Constituição?

Para responder a pergunta, acerca da constitucionalidade das ações afirmativas, é preciso debater quais seriam o conteúdo e os limites do direito à igualdade, e qual o papel do Estado na sua promoção. E, neste sentido, é fundamental a apresentação do referencial teórico, por meio do qual a reflexão sobre qual seria papel dos princípios constitucionais e do próprio Direito na solução deste conflito, foi realizada na pesquisa. É preciso desnaturalizar os

conceitos centrais do debate proposto, tais como os conceitos de igualdade, liberdade e reconhecimento, por meio da explicitação do referencial teórico.

Para esta reflexão, adotou-se a concepção do Direito como integridade, como trabalhado por Ronald Dworkin; e as contribuições de Jürgen Habermas acerca do Estado Democrático de Direito, entendido a partir de um enfoque discursivo.

O procedimento democrático pressupõe o debate entre diferentes visões de mundo, permitindo que os cidadãos livres e iguais sejam autores e destinatários do Direito. É este procedimento, que garante a possibilidade de abertura e de transformação do Direito, a partir dele mesmo, por meio da participação no jogo democrático, na esfera pública e na sociedade civil, por meio da passagem por filtros institucionalizados.

Isto significa uma abordagem em que se considera, como equiprimordiais as esferas privada e pública, de modo a garantir o pleno desenvolvimento das convicções individuais acerca do mundo e do bem, e assim a livre formação da identidade; e ao mesmo tempo a igual consideração dos cidadãos pelo seu reconhecimento público. O que permite o livre exercício da pluralidade, considerada como inerente à ideia de constitucionalismo.

Esta reflexão se une aos pressupostos teóricos de “O Direito Achado na Rua”, que parte de “uma concepção de Direito que emerge, transformadora, dos espaços públicos – a rua -, onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para uma cultura de cidadania e de participação democrática” (COSTA & SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 17). O que desdobra a reflexão na importância das lutas por reconhecimento para a atualização e construção do que é o Direito, e o papel central dos movimentos sociais nesta construção.

O objetivo geral do projeto foi realizar um estudo teórico e empírico sobre a adoção de ações afirmativas em educação para o público do campo, tendo, como caso exemplar, a Turma de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás - Campus Cidade de Goiás; e debater a constitucionalidade deste modelo de política pública, a partir deste caso concreto.

Para tanto, algumas estratégias metodológicas foram traçadas.

Juntamente com o estudo teórico acima apontado, foi realizada pesquisa de campo em duas frentes. A primeira frente tinha como objetivo o levantamento dos dados oficiais sobre a Educação do campo e a Turma Evandro Lins e Silva, que englobou:

- a) O levantamento de dados referentes ao PRONERA, seus projetos em educação superior e resultados;
- b) O levantamento e análise dos processos judiciais referentes ao PRONERA;
- c) O levantamento e análise dos processos administrativos e judiciais referentes à Turma Evandro Lins e Silva;
- d) O mapeamento dos argumentos, contrários e favoráveis, quanto ao fato de o PRONERA ser ou não uma ação afirmativa, e sobre sua legitimidade e constitucionalidade;
- e) O mapeamento dos argumentos, contrários e favoráveis, levantados quanto à necessidade e legitimidade de um curso de Direito para camponeses no âmbito do PRONERA;
- f) A análise e estudo do projeto político-pedagógico da turma e seu cotejamento com os princípios do PRONERA e da Educação do Campo;

A segunda frente da pesquisa de campo tinha o objetivo de promover um contraponto qualitativo aos dados levantados na primeira fase. Esta etapa visou:

- a) O estabelecimento de um diálogo com os órgãos governamentais, entidades e sujeitos envolvidos no projeto da turma de Direito (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, PRONERA, Universidade Federal de Goiás, movimentos sociais, alunos da turma) por meio da realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários;
- b) O acompanhamento da experiência da turma, por meio da aplicação de questionários e realização de entrevistas com os alunos e com representantes da UFG, INCRA e movimentos sociais envolvidos no projeto.

Estas estratégias tinham como foco principal identificar no projeto, nos processos administrativos e no processo judicial sobre a Turma Evandro Lins e Silva o conteúdo e as leituras feitas pelos sujeitos envolvidos (movimentos sociais, INCRA, Judiciário, Ministério Público, Universidade) sobre o direito a igualdade e o direito a educação. E contrapor estes argumentos com o questionamento a cerca de qual leitura, ou quais leituras seriam constitucionalmente possíveis sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, na tentativa de indicar uma resposta aos questionamentos que são colocados no debate.

Como resultado deste caminho percorrido, a dissertação é organizada em três capítulos.

O primeiro capítulo tem como objetivo a apresentação da experiência; dos seus sujeitos; dos questionamentos que surgiram; e o mapeamento dos argumentos do debate.

O segundo capítulo visa o estudo acerca da Educação do Campo e de sua materialização por meio de ações afirmativas, a partir dos pressupostos teóricos de “O Direito Achado na Rua”; e do desdobramento da reflexão em três eixos centrais: 1) a importância das lutas por reconhecimento para a atualização e construção do que é o direito, e o papel central dos movimentos sociais nesta construção; 2) os momentos e movimentos emblemáticos no processo de luta, reflexão e reivindicação do direito à educação para os povos do campo; 3) e o que é, em forma e conteúdo, a Educação do Campo.

E, o terceiro capítulo é destinado a discutir a constitucionalidade de políticas de equiparação a partir do paradigma do Estado Democrático de Direito.

## CAPÍTULO 1

### **Turma Evandro Lins e Silva: apresentação da experiência**

Este capítulo tem como objetivo a apresentação da Turma Evandro Lins e Silva; dos sujeitos envolvidos no processo de criação e implementação do projeto; dos questionamentos que surgiram; e do mapeamento dos argumentos do debate.

Inicialmente, é exposto o contexto no qual a experiência foi possível: a Cidade de Goiás, a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e a necessidade de um novo projeto de Universidade.

Num segundo momento, é realizado um exercício de resgate do histórico institucional da Turma Evandro Lins e Silva: elaboração do projeto na Extensão da Faculdade de Direito da UFG; debates e aprovação do projeto no Conselho Diretor da Faculdade de Direito, na Reitoria, na Câmara de Graduação e no Conselho Universitário.

O terceiro momento do capítulo é reservado à exposição dos questionamentos e debates que ocorreram sobre a turma fora da Universidade: o tratamento da mídia local e nacional; a abertura de Inquérito Civil Público pelo Ministério Público Federal; a manifestação da Ordem dos Advogados do Brasil; o parecer do Ministério da Educação e Cultura; a Ação Civil Pública impetrada da Justiça Federal do Estado de Goiás.

A partir dos documentos oficiais referentes ao projeto, dos processos administrativos e da ação judicial, foi construída uma linha do tempo. No quarto tópico do capítulo é apresentada esta linha, na tentativa de permitir uma visão geral, do ponto de vista administrativo e jurídico, do caminho percorrido pela Turma Evandro Lins e Silva e descrever, com mais detalhes a experiência.

Desta linha do tempo foram escolhidos documentos que, devido ao seu conteúdo, foram avaliados como de uma relevância significativa para o registro histórico da turma, e para o debate jurídico sobre a mesma, compreendendo tanto seu tramite institucional de formulação e efetivação, bem como a ação judicial da qual é objeto. O quinto tópico do capítulo foi destinado a este objetivo.

Do registro histórico e institucional da turma são retirados os principais questionamentos jurídicos referentes à experiência, e realizado o mapeamento dos argumentos do debate, que lançam as linhas de reflexão que são desenvolvidas nos próximos capítulos.

### **1.1. Apresentação e registro da experiência**

A experiência em que se foca o presente trabalho, a Turma de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar da Universidade Federal de Goiás, é um projeto único no Brasil, até o momento, destinado à promoção do acesso e da permanência de assentados e agricultores familiares em um curso de Direito numa instituição de educação superior pública federal. A turma foi batizada, pelos próprios alunos, com o nome “Turma Evandro Lins e Silva<sup>6</sup>”.

O projeto, batizado inicialmente como “Turma Especial de Direito para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar” foi construído por uma parceria entre: o PRONERA; a UFG; a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura); e os movimentos sociais ligados à Via Campesina - MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), MPA (Movimento dos pequenos agricultores), CPT (Comissão Pastoral da Terra) e PJR (Pastoral da Juventude Rural) .

Porém, antes de apresentar a turma é interessante expor o contexto no qual ela foi possível.

---

<sup>6</sup> Evandro Cavalcanti Lins e Silva (Parnaíba, 18 de janeiro de 1912 — Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2002) foi jurista, jornalista, escritor e político. Graduou-se na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro em 19 de novembro de 1932. Em sua carreira jurídica, ocupou o cargo de procurador-geral da República, de setembro de 1961 a janeiro de 1963, e ministro do Supremo Tribunal Federal, de setembro de 1963 a janeiro de 1969, quando foi aposentado por força do AI-6. Foi um dos mais expressivos e importantes intelectuais de esquerda de sua época. (melhorar o texto)

## **1.2. A Cidade de Goiás, a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e a necessidade de um novo projeto de Universidade.**

Fazendo de uma longa história uma história breve, demasiadamente breve, apenas no intuito de apresentar o contexto social no qual se insere a proposta do projeto, a cidade de Goiás abriga uma relação muito forte com a questão agrária. Enquanto antiga capital do Estado de Goiás, a cidade de Goiás sempre teve grande relevância política, sendo o berço de famílias tradicionais que ainda hoje se mantêm no poder local, geralmente grandes proprietários rurais. Os centros de poder que se formaram ao longo do Império dominaram a vida política do Estado e da cidade de Goiás durante um longo período. Os vícios eleitorais e o coronelismo, consequentes à estrutura econômico-social, somados à política dos governadores, deram origem às oligarquias que se sucederam até 1930, baseadas, sobretudo, na grande propriedade de terra, agricultura e pecuária (AMADO 2006) (L. C. FREITAS 2009).

Em contraponto, Goiás também foi o berço de diversos movimentos de luta pela terra, notadamente da CPT (Comissão Pastoral da Terra), que foi criada em 1975 em Goiânia, e também do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) que foi, em grande parte, pensado e articulado na Cidade de Goiás; que também abriga o maior número proporcional de assentamentos do país: vinte e dois. E, por outro lado, a cidade de Goiás também foi o berço da União Democrática Ruralista (UDR), principal combatente da reforma agrária.

O próprio curso de Direito da Cidade de Goiás também é histórico, sendo um dos primeiros cursos de Direito do país, precedido apenas pelas Faculdades de Recife, São Paulo, Salvador, Rio de Janeiro e Ouro Preto. A Faculdade de Direito foi criada pela Lei 186 de 13 de agosto de 1898. A Academia de Direito foi inaugurada no prédio do Lyceu de Goiás em 24 de fevereiro de 1903, respondendo a demanda de trazer à Capitania dos Goyazes um sistema de ensino que pudesse atender as necessidades dos quadros burocráticos da então capital do estado (CASTRO, 1989).

A história da Faculdade de Direito da cidade de Goiás pode ser contada tendo como fundo todo o cenário da transição do século XIX para o século XX, no que tange aos cursos jurídicos no Brasil. Conforme coloca Alberto Venâncio, “esta transição contou com diversas tentativas de descentralização do Ensino Superior, para buscar – do ponto de vista



educacional – alguma coerência com o “novo espírito” federalista após a proclamação da República em 1889” (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 178).

Neste período foi elaborada a “Reforma Benjamin Constant”, que trouxe várias mudanças curriculares e pedagógicas, e, como principal novidade, a possibilidade de criação das chamadas “Faculdades Livres” (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 179)<sup>7</sup>.

Deste a sua abertura, o curso de Direito da Cidade de Goiás passou por idas e vindas. A Academia de Direito foi fechada em 1910 pelo Decreto nº 2581 de 18 de dezembro de 1909, o que gerou uma grande mobilização dos moradores em busca de sua reabertura, o que só aconteceu em 10 de junho de 1915, quando foi aberta a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais, sob direção de Agenor Alves de Castro. Contudo, a Faculdade formou apenas uma turma e foi fechada após quatro anos.

Depois de diversas tentativas foi fundada a Faculdade Livre de Direito, por meio da Lei 696/21, funcionando apenas cinco anos devido ao término da parceria com o governo do estado, formando apenas três bacharéis (CASTRO, 1989/90). Em 19 de agosto de 1931 foi reaberta a Faculdade de Direito do Estado de Goiás, por meio do apoio do Ministério da Educação. Em 11 de maio de 1936, por meio de um decreto, a Faculdade de Direito se tornou uma instituição federal.

Em março de 1937 a Faculdade de Direito foi transferida para Goiânia, ocupando o Casarão da Rua XX, atualmente sede da Justiça Federal. Em 1959, a Faculdade foi incorporada pela Universidade Federal de Goiás por meio da Lei 604, e integrada no Sistema de Ensino Superior pela Lei 1254/60, sancionada pelo Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira.

A Faculdade de Direito nascida em Goiás foi, portanto, um marco importante para a própria criação da Universidade Federal de Goiás (CASTRO, 1989/90).

Em 1989 o curso de Direito retornou à Cidade de Goiás, quando foi aberta a Extensão Goiás, com o intuito de promover um resgate e uma homenagem histórica a cidade

---

<sup>7</sup> Cf. Alberto Venâncio Filho: “A Reforma Benjamin Constant provocou dentro do espírito de descentralização política uma aspiração pela descentralização educacional, podendo-se parificar ao federalismo político o federalismo educacional. Ocorre o surgimento de faculdades livres, particulares ou estaduais, e pelo menos institucionalmente, se finda o monopólio de Recife e São Paulo. É preciso, entretanto, destacar que esta evolução não é espontaneísta ou inconsciente, mas está presente nos pronunciamentos e manifestações dos contemporâneos ou daqueles que têm estudado o período” (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 185).

que originalmente sediou o curso, e, por outro lado, interiorizar a Universidade que é a única instituição federal de ensino superior do estado.

Contudo, a extensão sofreu grandes dificuldades. O convênio firmado entre a Universidade Federal de Goiás e a Prefeitura da Cidade de Goiás, que possibilitava o funcionamento da extensão, por meio da contratação de professores, técnicos administrativos e parte da infraestrutura, em troca da cessão do prédio a uma escola municipal, não funcionava. A extensão não possuía professores suficientes para dar conta da demanda, funcionando, muitas vezes, com professores voluntários.

Da mesma forma, não havia uma infraestrutura adequada às atividades universitárias: prédio, mobiliário, biblioteca, material de consumo, etc. As instalações eram precárias e insuficientes, e também não havia uma estrutura universitária administrativa na cidade.

Na extensão da Cidade de Goiás não havia vida universitária, não eram desenvolvidas atividades de pesquisa, extensão ou cultura. Outro grande problema era o distanciamento dos acadêmicos da cidade. A grande maioria dos alunos vinha, como ainda vêm, de outras cidades e só se deslocavam para Goiás à noite, no período de aula, o que fazia com que a Faculdade ficasse deserta durante os outros períodos.

Em 2005, diante deste cenário, e da impossibilidade de manter o curso em tais condições, foram cogitadas duas possibilidades: o fechamento da Extensão ou a construção de um novo projeto para a Cidade de Goiás, que não significasse somente recursos financeiros, mas também a possibilidade de pensar um novo projeto político pedagógico, uma nova proposta de Universidade para o interior.

Foi neste momento, de discussão de um novo projeto, que teve início a articulação entre a Extensão da Cidade de Goiás (docentes, acadêmicos e servidores técnico-administrativos) e alguns movimentos sociais do campo.

Inicialmente, o diálogo foi construído entre a Extensão e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Em maio de 2005, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra estava reunido no Centro Pastoral Dom Fernando em Goiânia. Buscando soluções e a parceria junto com os movimentos sociais, o Professor Alexandre Aguiar da UFG propôs, inicialmente, uma turma de Licenciatura em Direitos Humanos. Posteriormente, com o amadurecimento do diálogo, a proposta foi modificada para contemplar a proposta de um curso de Direito para o público do campo.

A partir deste diálogo, o projeto de criação de uma turma de Direito para beneficiários da Reforma Agrária começou a ser formulado.

Conjuntamente com o projeto da turma, foi construída a “Proposta de ampliação e modernização do *campus* da cidade de Goiás – Patrimônio Mundial”. Um projeto que contextualizava as dificuldades enfrentadas pela Extensão e propunha a efetivação do *campus* Cidade de Goiás. Neste projeto, sinaliza-se a parceria com movimentos sociais e a sociedade civil organizada para pensar reestruturação da Universidade na cidade:

Resgatando a importância da Cidade de Goiás, enquanto patrimônio histórico e cultural da humanidade, e atendendo à demanda dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada torna-se oportuno propor a ampliação e modernização do *Campus* da Cidade de Goiás, berço da UFG, com o aumento do número de vagas para o curso de Direito, nas modalidades bacharelado e licenciatura; a implantação de cursos de especialização e a realização de projeto de extensão que possam atender às necessidades locais, notadamente na área de Direitos Humanos (BRASIL a, 2005, p. 5).

Do debate sobre o projeto, inicialmente pensado no diálogo construído entre a Extensão Cidade de Goiás e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, surgiu a proposta de criação de uma Turma Especial de Direito por meio do PRONERA. Num segundo momento, este debate se estendeu à todas as instâncias da Universidade, ao INCRA/GO, e à outros movimentos sociais e sindicais do campo, especialmente à FETAEGO (Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Estado de Goiás).

### **1.3. Resgate do histórico institucional da Turma Evandro Lins e Silva**

A implementação do projeto da Turma Evandro Lins e Silva se deu em meio a um intenso debate acadêmico. O projeto foi elaborado na Extensão da Faculdade de Direito da UFG, e teve que passar pelo crivo de todas as instâncias universitárias pertinentes: Conselho Diretor da Faculdade de Direito; Reitoria; Câmara de Graduação; e Conselho Universitário, órgão máximo da UFG. Em cada uma destas instâncias o projeto foi debatido e votado, tendo sido aprovado em todas.

Este caminho institucional percorrido dentro da UFG permitiu que docentes e discentes pudessem discutir a proposta. No entanto, o projeto extrapolou a seara acadêmica, foi e é alvo de vários questionamentos e debates externos à Universidade.

A mídia local e nacional vinculou reportagens sobre a criação da turma; o Ministério Público Federal abriu Inquérito Civil Público para apurar a legalidade do projeto e mais tarde propôs Ação Civil Pública contra a manutenção da turma; a Ordem dos Advogados do Brasil foi chamada a emitir opinião sobre a proposta; o Ministério da Educação e Cultura também foi acionado para apresentar um parecer sobre a legalidade do projeto; e o Judiciário, por meio da Ação Civil Pública, foi acionado para julgar acerca da legalidade e constitucionalidade da experiência.

Pelo pioneirismo e pelas divergências jurídicas que surgiram com a elaboração, implementação e ainda durante a execução do projeto, é que a pesquisa se voltou ao registro desta experiência.

Este registro foi realizado a partir dos documentos oficiais, e dos processos administrativos de elaboração e implementação do projeto, nas diferentes instituições e instâncias pelas quais o mesmo passou, na tentativa de percorrer os caminhos institucionais da proposta.

A análise dos documentos oficiais e dos processos administrativos visou, especificamente, o levantamento das instituições e sujeitos envolvidos, e o levantamento dos argumentos jurídicos que foram, e que ainda são, arrolados neste processo que se inicia na elaboração do projeto, passa pela sua implementação e chega à sua execução, ainda em andamento.

O objetivo que se visou alcançar, em último plano, foi a consolidação de um referencial teórico e empírico de política pública em educação para público do campo, que servisse de parâmetro e pudesse fundamentar as discussões jurídicas acerca do tema, no que se refere à própria turma, mas também a todas as ações do PRONERA, e ainda outras experiências de ação afirmativa.

Os documentos analisados foram colhidos junto à Universidade Federal de Goiás; à Superintendência do INCRA em Goiás; à Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Goiás; e também junto à Procuradoria Geral da União. Estes documentos dizem respeito aos trâmites administrativos pelos quais o projeto da turma teve que passar durante o período de sua elaboração até sua implementação; bem como ao Inquérito Civil Público que foi aberto em 2006 para apurar a sua legalidade, e os autos dos processos 2008.35.00.013973-0 e 2009.01.00.077268-0 da Justiça Federal (TRF 1), referentes à Ação Civil Pública que foi impetrada contra a turma.

O estudo desta documentação foi realizado a partir de sua organização, classificação, numeração, catalogação e, por fim, síntese do conteúdo e mapeamento da argumentação jurídica<sup>8</sup>.

A princípio, depois de colhidos os documentos, foi necessário a realização de uma triagem, haja vista que muitos dos documentos estavam presentes nos arquivos de diferentes órgãos e possuíam mais de uma cópia. Após esta triagem os documentos foram classificados em sete categorias, tendo como parâmetro a instituição e a natureza do conteúdo:

1. UFG: elaboração e implementação do projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”;
2. INCRA: elaboração e implementação do projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”;
3. UFG: documentos do processo seletivo dos aprovados no vestibular especial;
4. MPF: Inquérito Civil Público;
5. INCRA: resposta ao Inquérito Civil Público;
6. OAB: resposta ao Inquérito Civil Público.
7. TRF1: Ação Civil Pública

Após a organização e catalogação dos documentos, foi realizada a análise de sua forma e conteúdo, que se procedeu pelos seguintes elementos:

1. Identificação da forma e da espécie do documento;
2. Identificação do órgão e da autoridade, bem como de sua competência;
3. Local e data da elaboração do documento;
4. Conteúdo apresentado;
5. Fundamentação jurídica levantada.

A partir dos documentos oficiais, integrantes dos processos apresentados, pôde-se construir a seguinte linha do tempo, referente à construção e efetivação do projeto da Turma Evandro Lins e Silva:

---

<sup>8</sup> Os documentos fazem parte do acervo do Observatório Fundiário Goiano (OFUNGO), na Cidade de Goiás.

- **2005:** articulações entre UFG e movimentos sociais e sindicais do campo para a construção do projeto;
- **Outubro de 2005:** a UFG – Campus Goiás finaliza a proposta do projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”;
- **11 de outubro de 2005:** o professor José do Carmo Alves Siqueira apresenta parecer sobre a turma;
- **11 de outubro de 2005:** o conselho Diretor da Faculdade de Direito aprova o projeto (Certidão de Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Diretor da FD/UFG);
- **11 de outubro de 2005:** a Faculdade de Direito encaminha o projeto a Reitoria da UFG (of. N 93/FD/UFG);
- **13 de outubro de 2005:** a Reitoria da UFG encaminha o projeto a Superintendência Regional do INCRA- GO (Ofício nº 1047/GAB/UFG);
- **outubro de 2005:** a chefe substituta da Divisão Operacional do INCRA em Goiás/SR-04/GO se manifesta sobre o projeto e avalia o projeto como contemplado no PRONERA, e encaminha o projeto a Superintendência do INCRA, para que possa ser encaminhado ao PRONERA;
- **17 de outubro de 2005:** a Superintendência Regional do INCRA- GO encaminha o projeto a Coordenação Nacional do PRONERA/INCRA-DF (MEMO/SR-04/G/N 1379);
- **18 de outubro de 2005:** a Comissão Pedagógica da Coordenação Nacional do PRONERA emite parecer favorável ao projeto;
- **07 de novembro de 2005:** a Coordenação Nacional do PRONERA devolve o projeto aprovado a Superintendência Regional do INCRA-GO, para que tome os encaminhamentos necessários para a sua implementação ( MEMO/ N 512/05/PRONERA);
- **12 de janeiro de 2006:** a Reitoria da UFG encaminha ao Secretário de Educação Superior do MEC, proposta de ampliação e modernização do Campus da Cidade de Goiás e o pedido de 20 vagas de professores, para viabilização do projeto (Ofício n. 32/GAB/UFG);
- **06 de abril de 2006:** é definida a distribuição de 10 vagas de professor de 3º grau, para a UFG, curso de Direito - Campus Goiás (Portaria do Ministro de Estado da Educação n 853);
- **26 de abril de 2006:** é aberto edital de concurso público para docentes a serem lotados no Campus Goiás (Edital n 016/2006 UFG);

- **03 de maio de 2006:** é instituída comissão especial temporária com a finalidade de conduzir os atos preparatórios referentes à turma (Portaria n.18/2006 da Diretoria da Faculdade de Direito);
- **16 de maio de 2006:** a Diretoria da Faculdade de Direito encaminha a Câmara de graduação da UFG o projeto para sua apreciação;
- **31 de maio de 2006:** O Ministério Público Federal – MPF -abre Inquérito Civil Publico com a finalidade de apurar a regularidade dos projetos mantidos pela UFG para a criação de possíveis cursos a serem destinados a segmentos específicos da sociedade; oficiando a UFG, o MEC, a OAB seção Goiás; e INCRA ( Portaria MGMO nº 51/ 2006, que instaura o Procedimento Administrativo nº 1.18.000.008340/2006-92);
- **1 de junho de 2006:** a Reitoria da UFG é oficiada pelo MPF para se manifestar a respeito dos projetos que tramitam no seu âmbito e que envolvem possíveis criações de cursos a serem destinados a segmentos específicos da sociedade (Projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária” e projeto de curso de “Administração com reserva de vagas para funcionários do Banco do Brasil”) (MEMO N 937/2006);
- **14 de junho de 2006:** a pedido do Reitor da UFG é realizada uma reunião entre a representante do Ofício da Educação do MPF; representantes, Reitor e Vice-Reitor, Pró-Reitoria, diretores da Faculdade de Direito e Educação, Coordenação da Extensão da Faculdade de Direito na Cidade de Goiás da UFG; o Gerente de Projeto da Diretoria de Gestão de Pessoas do Banco do Brasil e o Diretor do Departamento de Políticas de Educação à Distância do MEC ( Ata de reunião)
- **16 de junho de 2006:** a UFG encaminha ao MPF os esclarecimentos referentes a criação do cursos de Administração a distância, Pedagogia e Direito ( Ofício nº 0823/GAB/UFG);
- **29 de junho de 2006:** o MEC, em nome da Consultoria Jurídica do Ministério, é oficiado para que se manifeste sobre a legalidade dos projetos implantados pela UFG, que pretendem criar cursos superiores destinados a segmentos específicos da sociedade (Of. PRDC nº 4177/2006);
- **29 de junho de 2006:** a OAB – Seção Goiás é oficiada para que se manifeste sobre a legalidade dos projetos implantados pela UFG, que pretendem criar cursos superiores destinados a segmentos específicos da sociedade ( Of. PRDC nº 4180/2006);

- **29 de junho de 2006:** o INCRA é oficiado para que se manifeste sobre: a origem dos recursos a serem destinados aos projetos de implantação de cursos superiores destinados a segmentos específicos da sociedade da UFG; a forma de aplicação dos recursos a serem destinados a UFG; quais, especificamente, são os projetos; qual o valor dos recursos a serem destinados a UFG; quais as razões que levaram o INCRA a liberar os recursos para a abertura de uma turma especial de graduação em Direito, curso que não guarda estreita relação com o trabalho rural e com a fixação do homem no campo, e não para a efetivação das principais metas da reforma agrária ( Of. PRDC nº 4181/2006);
- **7 de julho de 2006:** o MPF recomenda a UFG que suspenda, durante trinta dias, qualquer ato administrativo que vise dar segmento à viabilização dos projetos para os cursos superiores de Graduação em Direito, destinado a assentados e filhos de assentados; e de Licenciatura em Pedagogia da Terra, destinados exclusivamente a professores práticos do Estado de Goiás ligados a Via Campesina; bem como apresente, decorrida a suspensão, nova proposta condizente os preceitos constitucionais da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade (Recomendação nº 17, ref. P.A. nº 1.18.000.008340/2006-92);
- **15 de julho de 2006:** a comissão de ensino jurídico da OAB-GO se manifesta favoravelmente ao projeto da turma;
- **01 de agosto de 2006:** é realizada na sede de Procuradoria da República no Estado de Goiás, reunião entre a Procuradoria da República, a UFG, com vistas a entabular nova proposta para os projetos de cursos superiores mantidos pela UFG;
- **15 de setembro de 2006:** o Conselho Universitário da UFG aprova a criação da turma;
- **19 de setembro de 2006:** a Reitoria da UFG informa ao MPF que o Conselho Universitário (CONSUNI) da UFG, instância máxima da universidade, aprovou a proposta de oferta do curso de Direito a ser ministrado na Cidade de Goiás, não apenas aos beneficiários da reforma agrária, mas também aos beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais instituída pela Lei nº 11326/2006, com apenas uma abstenção e nenhum voto contrário (Ofício nº 1121/GAB/UFG);
- **18 de outubro de 2006:** a OAB – Seção Goiás oficia ao MPF que o Conselho Seccional da OAB/GO na sessão plenária realizada no dia quatro de outubro foi apreciada a proposta da UFG de criação de curso de Direito para beneficiários da reforma agrária, sendo que por 15 votos a 12, se manifestou de forma favorável à proposta (Ofício nº 554/2006 – GP);



- **25 de outubro de 2006:** a Coordenação Geral de Assuntos Contenciosos do Ministério da Educação encaminha ao MPF A Informação nº 673/2006 sobre a reserva de vagas pela UFG, nos cursos de Pedagogia da Terra e Direito da Terra, manifestando-se pela preservação do curso de Pedagogia em andamento e pela não abertura de outras turmas após o atendimento das metas de qualificação de professores; e pela franquia do amplo acesso ao processo seletivo da turma de Direito, sem quaisquer restrições que vinculem a possibilidade de frequência no curso a qualidades ou características especiais dos candidatos;
- **29 de novembro de 2006:** o MPF arquiva o Inquérito Civil Público e o remete a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, julgando que o projeto é constitucional uma vez que alargou o público beneficiário, que se trata de turma única, que passou por todos os trâmites legais no âmbito da UFG, que de outra forma os beneficiários do projeto jamais condições efetivas de ingressar em uma Universidade, e que por se tratar de um projeto de ação afirmativa que busca promover a inclusão de um grupo social marginalizado (Despacho de arquivamento PR/GO nº 1.18.000.008340/2006-92);
- **29 de novembro de 2006:** a UFG é comunicada sobre o arquivamento do Inquérito Civil Público ( Of. PRDC nº 7534/2006);
- **Janeiro de 2007:** é aberto edital de vestibular especial (Edital 02/2007);
- **18 de março de 2007:** é realizado o vestibular especial;
- **17 de agosto de 2007:** é realizada a aula inaugural da turma;
- **5 de setembro de 2007:** o Deputado Paulo Renato Souza, por meio de recurso solicita a Procuradoria Geral da União às medidas cabíveis a respeito do curso de Direito para assentados da reforma agrária, que a seu ver, ofende o princípio constitucional da igualdade;
- **5 de maio de 2008:** a Subprocuradoria Geral da República indefere o recurso do Deputado Paulo Renato Souza e homologa o pedido de arquivamento do Inquérito Civil Público, julgando tratar a turma de ação afirmativa destinada a promover a igualdade e o acesso à educação a grupo social que sofre desigualdade material e difícil acesso à educação de nível superior (Despacho/homologação de arquivamento/MPF/PFDC nº 1136/2008);
- **24 de junho de 2008:** é protocolada Ação Civil Pública na 9ª Vara Federal do Estado de Goiás. Requeridos: Universidade Federal de Goiás e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; requerente: Ministério Público Federal. Advogado: Lausmiro Duarte Pinheiro Junior; procuradores: Maria Célia dos Reis, Paulo Cesar Rodrigues Borges e Raphael Perisse Rodrigues Barbosa.

- **15 de junho de 2009:** o juiz Roberto Carlos de Oliveira da 9ª Vara Federal, emite sentença onde declara a ilegalidade do convênio estabelecido através da Portaria Conjunta INCRA/P/INCRA/SR(04)GO/UFG N°9, de 17 de agosto de 2007 e da utilização de recursos do PRONERA para custeio de curso superior em direito; determina a extinção do curso de graduação em direito criado através da Resolução CONSUNI n° 18/06, de 15 de setembro de 2006; ressalva a validade das atividades acadêmicas integralizadas pelo corpo discente e assegurar a conclusão do semestre letivo em curso.
- **16 de dezembro de 2009:** a UFG e o INCRA entram com recurso em que pedem a suspensão da execução da sentença.
- **17 de dezembro de 2009:** o Desembargador do TRF da 1ª REGIÃO profere decisão em que determina a suspensão da eficácia da sentença de primeiro grau.
- **07 de janeiro de 2010:** os estudantes da Turma Evandro Lins e Silva fazem pedido de entrada no polo passivo da demanda enquanto terceiros interessados (litisconsórcio passivo) e apresentam apelação da sentença.
- **15 de janeiro de 2010:** o MPF-GO apresenta resposta do MPF-GO à Apelação, contrarrazões de apelação.

Esta linha do tempo permite uma visão geral, do ponto de vista administrativo e jurídico, do caminho percorrido pela Turma Evandro Lins e Silva. E permite descrever, com mais detalhes o projeto.

Com este objetivo, foram escolhidos alguns documentos, que devido ao seu conteúdo possuem uma relevância significativa para o registro histórico da turma, e para o debate jurídico sobre a mesma, a partir do seu tramite institucional de formulação e efetivação, bem como da ação judicial da qual é objeto.

Foram selecionados os seguintes documentos, referentes aos processos administrativos:

- 1.O projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”
- 2.Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Diretor da FD/UFG que aprova o projeto;
- 3.Manifestação da Divisão Operacional do INCRA em Goiás sobre o projeto;
- 4.Parecer da Comissão Pedagógica da Coordenação Nacional do PRONERA sobre o projeto;

5. Portaria MGMO nº 51/ 2006, que instaura o Procedimento Administrativo nº 1.18.000.008340/2006-92 - Inquérito Civil Público;
6. Informação nº 673/2006 da Coordenação Geral de Assuntos Contenciosos do Ministério da Educação, sobre a reserva de vagas pela UFG nos cursos de Pedagogia da Terra e Direito da Terra;
7. Parecer da comissão de ensino jurídico da OAB-GO sobre a turma;
8. Parecer do INCRA sobre a turma;
9. Despacho de arquivamento PR/GO nº 1.18.000.008340/2006-92 do Ministério Público Federal;
10. Despacho/homologação de arquivamento/MPF/PFDC nº 1136/2008 da Subprocuradoria Geral da República indefere o recurso do Deputado Paulo Renato Souza e homologa o pedido de arquivamento do Inquérito Civil Público.

E, quanto ao processo judicial:

11. Petição inicial da Ação Civil Pública (processo nº) elaborada pelo MPF-GO;
12. Decisão de mérito em primeiro grau, que decidiu extinguir a Turma “Evandro Lins e Silva;
13. Apelação e o pedido de suspensão da execução da sentença feitos pela UFG e pelo INCRA;
14. Decisão que acata o pedido de suspensão da eficácia da sentença;
15. Pedido de entrada no polo passivo da demanda enquanto terceiros interessados (litisconsórcio passivo) dos estudantes da turma;
16. Contrarrazões de apelação realizada pelo MPF-GO.

### **1.3.1. Sobre o projeto aprovado**

Neste ponto, o principal documento de referência é o próprio Projeto de criação da Turma, que delimita a justificativa e os objetivos, público-alvo e perfil de profissional almejado, além da proposta pedagógica do projeto<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Apresentar a proposta aprovada não significa apresentar suas características “definitivas”. Independentemente da proposta inicial, o desenvolvimento das atividades e a dinâmica que se

<b>TABELA 1</b>	
<b>Documento</b>	O projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”
<b>Categoria</b>	UFG: elaboração e implementação do projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária
<b>Análise de forma</b>	<p><b>Documento:</b> Projeto “Curso de Graduação em Direito para Beneficiários da Reforma Agrária – Turma Especial” e anexos.</p> <p><b>Espécie:</b> Projeto.</p> <p><b>Órgão inserido:</b> Universidade Federal de Goiás - Faculdade de Direito – Extensão Goiás.</p> <p><b>Autoridades:</b> Diretor da Faculdade de Direito: Prof. Dr. Benedito Ferreira Marques; Coordenador do Curso: Prof. Dr. Eriberto Francisco Beviláqua Marin; Responsável pelo Campus: Prof. Ms. José do Carmo Alves Siqueira.</p> <p><b>Local:</b> Goiânia/Cidade de Goiás.</p> <p><b>Data:</b> outubro de 2005.</p>
<b>Síntese do conteúdo</b>	<p>Projeto “Curso de Graduação em Direito para Beneficiários da Reforma Agrária – Turma Especial” e anexos: ementário das disciplinas, processo de seleção e parecer do Professor Dalmo de Abreu Dallari sobre o curso de Pedagogia da Terra.</p> <p>IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA</p> <p>Projeto “Curso de Graduação em Direito para Beneficiários da Reforma Agrária – Turma Especial”</p> <p>IDENTIFICAÇÃO DO CURSO</p> <p>- Graduação em Direito</p> <p>IDENTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES PARCEIRAS</p> <p>- UFG; INCRA; MST; MEC.</p> <p>JUSTIFICATIVA</p> <p>- O processo excludente ocorrido na realidade agrária brasileira, sobretudo por conta da inequívoca concentração fundiária e da não efetividade da Reforma</p>

estabelece, permitem modificações (necessárias ou ocultas), em maior ou menor grau do projeto. De forma que, as características aqui apresentadas levam em consideração o que foi construído no projeto, buscando demonstrar a perenidade dos elementos “essenciais” da proposta, de forma sintetizada.

	<p>Agrária;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação como um direito humano fundamenta, instrumento de conscientização, de preparação profissional e de conquista de cidadania;</li> <li>- Processo de exclusão dos trabalhadores rurais na questão da educação;</li> <li>- Necessidade de adoção de políticas públicas especiais no sentido de garantir esse direito fundamental, constatada a especificidade desse grupo social;</li> <li>- Dificuldade de acesso aos cursos de Direito pelos trabalhadores;</li> <li>- Os operadores do Direito têm pouca ou nenhuma percepção (pouca teoria e provavelmente nenhuma prática) e sensibilidade acerca das condições de marginalização – na melhor acepção da palavra –, o que repercute em atuações na área pública em suas mais diversas, levando a um fenômeno de criminalização dos trabalhadores rurais e dos Movimentos Sociais</li> <li>- Necessidade de se graduarem, no Curso de Direito, trabalhadores e trabalhadoras rurais a fim de que possam ter o preparo técnico necessário e indispensável para assessorar juridicamente os trabalhadores rurais excluídos ou em processos de inclusão parcial.</li> <li>- Inclui a Turma nas chamadas ações afirmativas, no sentido de garantir, através de processo seletivo vestibular especial, o acesso desses trabalhadores(as) à Educação Jurídica Superior</li> </ul> <p><b>OBJETIVOS</b></p> <p><b>OBJETIVO GERAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formar uma Turma Especial do Curso de Direito, a ser oferecido na Cidade de Goiás, a fim de diplomar 60 (sessenta) trabalhadores e trabalhadoras rurais, com origem nos assentamentos da Reforma Agrária, para que adquiram o preparo técnico necessário à sua atuação profissional.</li> </ul> <p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir o acesso à Educação Superior aos que pelo modo de vida peculiar e em razão das condições típicas do meio rural têm dificuldade de se inserir nos cursos de Graduação, mormente os públicos e gratuitos, assim, democratizar o acesso à informação, à cultura acadêmica e ao saber jurídico especializado, permitindo a compreensão dos processos socioculturais em curso e as especificidades de condições dos estudantes e de seu universo circundante neste processo;</li> <li>- Formar Advogados e assessores jurídicos com consciência crítica e conhecimento técnico que seja aplicável à realidade dos trabalhadores assentados, como multiplicadores do saber adquirido, buscando a garantia dos seus direitos fundamentais, solucionando pacificamente os conflitos típicos do mundo rural, e também na constituição e no desenvolvimento de suas instâncias produtivas;</li> <li>- Contribuir para a pluralização do debate no meio acadêmico e para uma</li> </ul>
--	--

	<p>abertura progressiva do campo jurídico com a utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão críticas, que permitam pensar as instituições e seus atos de maneira articulada com uma realidade diversificada e singular;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar a inclusão das trabalhadoras e trabalhadores no meio jurídico, facilitando a expressão desta categoria social, através de sua produção científica, exegética e até na sua representatividade pública advinda de uma formação jurídica (delegados, defensores públicos, representantes do Ministério Público Estadual e Federal, Magistratura em ambas as esferas e, também, docentes em Universidades, certamente com uma visão mais enriquecida).</li> </ul> <p><b>PROPOSTA METODOLÓGICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A metodologia se divide em duas partes: uma parte intensiva presencial e outra parte não presencial sob a forma de trabalho na própria comunidade;</li> <li>- A Pedagogia da Alternância caracteriza-se pela inclusão, como elemento formativo, de trabalhos ou atividades na própria comunidade de origem dos estudantes, buscando aproveitar academicamente a necessidade desse estudantes de continuar vinculados ao campo;</li> <li>- A matriz curricular é a mesma do curso regular da UFG, com previsão de integralização em cinco anos, com duas etapas presenciais por ano.</li> </ul>
<p><b>Terceiros apresentados</b></p>	<p>Parecer de Dalmo de Abreu Dallari sobre o curso de “Pedagogia da Terra”</p> <p>Principais pontos apresentados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A categoria assentado no ordenamento jurídico brasileiro, e suas especificidades: o assentamento como lugar de vida</li> <li>- Direito a educação, atenção à condição de assentado e criação de cursos especiais</li> <li>- Necessidade de se observar, como uma exigência constitucional, o processo seletivo</li> <li>- Parecer favorável a criação do curso e afirmação de sua necessidade para a efetivação dos Direitos Humanos fundamentais.</li> </ul>
<p>Fonte: Universidade Federal de Goiás.</p>	

### ***1.3.1.1. Justificativa e objetivos (geral e específicos)***

Na Justificativa do Projeto, os argumentos se voltam ao processo de exclusão social vigente na realidade agrária brasileira. A questão da concentração fundiária e da

necessidade de efetivação da Reforma Agrária são os principais elementos trabalhados (BRASIL b, 2006).

A proposta apresenta a desigualdade estrutural derivada do próprio desenvolvimento desigual das condições no campo; e como os conflitos pela posse e propriedade da terra se intensificam e repercutem não só no meio rural, mas nos processos de marginalização nos centros urbanos.

O projeto também ressalta a educação como um direito humano:

[...] instrumento indispensável na conquista da cidadania, a Educação, objeto de intensos debates, na década de 90, tentou compreender a nova configuração das relações entre a escola e o trabalho e entre educação geral e formação profissional (BRASIL b, 2006, p. 4).

Desta forma, o projeto defende que a educação deve servir de instrumento problematizador, sendo também necessária para o preparo técnico-profissional em diversas áreas e para promover o desenvolvimento rural sustentável.

Uma síntese da justificativa do projeto pode ser encontrada no seguinte trecho:

Diretamente ligado às questões dos conflitos agrários, da desapropriação de terras, das garantias constitucionais gerais e da disseminação de uma cultura pacífica – que respeite o Estado de Direito e suas Instituições jurídicas, está a grande dificuldade de acesso aos cursos de Direito pelos trabalhadores. Quando se trata de ingresso em uma Instituição de Ensino Superior pública e gratuita, em especial, nas Universidades Federais, torna-se tarefa quase que inatingível; exclusiva à pequena elite que, além de começar o curso consegue finalizá-lo. Conclui-se, então, que os operadores do Direito que desta realidade surgirão têm pouca ou nenhuma percepção (pouca teoria e provavelmente nenhuma prática) e sensibilidade acerca das condições de marginalização – na melhor acepção da palavra –, o que repercute em atuações na área pública em suas mais diversas esferas (agentes e delegados de polícia, representantes do Ministério Público e membros do Judiciário), levando a um fenômeno de criminalização dos trabalhadores rurais e dos Movimentos Sociais. [...] não se admite mais fazer tábula rasa à necessidade de se graduarem, no Curso de Direito, trabalhadores e trabalhadoras rurais a fim de que possam ter o preparo técnico necessário e indispensável para assessorar juridicamente os trabalhadores rurais excluídos ou em processos de inclusão parcial (BRASIL b, 2006, p. 5).

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a justificativa aponta três eixos diferentes e interligados: a questão da reforma agrária e a função social da propriedade<sup>10</sup>, a

---

<sup>10</sup> Presentes no art. 5º, XXIII e nos arts. 184 e 185 da Constituição Federal de 1988.

questão da educação como direito fundamental<sup>11</sup> e a questão das ações afirmativas para concretização do princípio da igualdade.

O projeto apresenta, como objetivo geral, a diplomação de 60 trabalhadores rurais com o título de bacharel em direito. Aduz que essa iniciativa possibilita trazer debates para os cursos jurídicos, até o presente momento inexistentes (ou insuficientes), garantindo a expressão desta categoria social no espaço jurídico, fato com repercussões ainda desconhecidas, mas com potencialidades (BRASIL b, 2006, p. 7):

#### Objetivo Geral

Formar uma **Turma Especial do Curso de Direito, a ser oferecido na Cidade de Goiás**, a fim de diplomar 60 (sessenta) trabalhadores e trabalhadoras rurais, com origem nos assentamentos da Reforma Agrária, para que adquiram o preparo técnico necessário à sua atuação profissional.

#### Objetivos Específicos

- a) Garantir o acesso à Educação Superior aos que pelo modo de vida peculiar e em razão das condições típicas do meio rural têm dificuldade de se inserir nos cursos de Graduação, mormente os públicos e gratuitos, assim, *democratizar o acesso à informação, à cultura acadêmica e ao saber jurídico especializado*, permitindo a compreensão dos processos socioculturais em curso e as especificidades de condições dos estudantes e de seu universo circundante neste processo;
- b) Formar Advogados e assessores jurídicos com consciência crítica e conhecimento técnico que seja aplicável à realidade dos trabalhadores assentados, como multiplicadores do saber adquirido, buscando a garantia dos seus direitos fundamentais, solucionando pacificamente os conflitos típicos do mundo rural, e também na constituição e no desenvolvimento de suas instâncias produtivas;
- c) Contribuir para a *pluralização do debate no meio acadêmico e para uma abertura progressiva do campo jurídico* com a utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão críticas, que permitam pensar as instituições e seus atos de maneira articulada com uma realidade diversificada e singular;
- d) Proporcionar a *inclusão das trabalhadoras e trabalhadores no meio jurídico, facilitando a expressão desta categoria social*, através de sua produção científica, exegética e até na sua representatividade pública advinda de uma formação jurídica (delegados, defensores públicos, representantes do Ministério Público Estadual e Federal, Magistratura em ambas as esferas e, também, docentes em Universidades, *certamente com uma visão mais enriquecida*). (grifos nossos)

#### **1.3.1.2. Público-alvo e perfil de profissional**

O público-alvo da Turma são trabalhadores/as rurais, vinculados a assentamentos de Reforma Agrária ou beneficiários da Política Nacional de Agricultura Familiar, desde que comprovem essa situação (BRASIL b, 2006).

---

<sup>11</sup> Segundo os arts. 6º e 205 da Constituição Federal de 1988.



Quanto ao perfil do profissional, o projeto não difere, em regra, das proposições comuns em outros projetos político-pedagógicos, com algumas nuances. Deseja-se um profissional de perfil amplo, crítico e tecnicamente qualificado. A formação divide-se em: fundamental, sócio-política, técnico-jurídica, prática, e ética e socialmente responsável (BRASIL b, 2006, p. 6):

- a) Formação fundamental: o curso perseguirá as raízes sociológicas, políticas e filosóficas que são indispensáveis à formação geral e humanista do futuro bacharel. Com essa formação fundamental, pretende-se propiciar um alicerçado conhecimento dos princípios e das instituições jurídicas básicas, bem como estabelecer um liame entre eles e as demandas políticas, econômicas, sociais e culturais da sociedade, tais como o alargamento dos mecanismos de participação popular, com a legitimação do poder e a democratização das estruturas sócio-econômicas.
- b) Formação sócio-política: o curso criará as condições para o desenvolvimento de uma formação humanística e interdisciplinar, de sorte a alargar a compreensão do Direito, passando a vê-lo não apenas como instrumento de conservação e legitimação do poder e da realidade social, mas também como objeto de transformação da realidade sócio-econômica e de emancipação do homem. O futuro bacharel deverá ser capaz de intervir numa realidade em constantes mudanças, questionando-a e sugerindo soluções para problemas dela exurgidos.

Já na dimensão técnica e prática, repete-se a necessidade de fugir dos dogmatismos, tornando os/as educandos/as aptos a aplicar com competência o direito positivo estatal, “balizado uma dimensão ética e justa da norma”: “Ao revés de *pensar com o código*, deverá ser capaz de *pensar o código* e compreender juridicamente os fatos sociais” (BRASIL b, 2006, p. 6) (grifos do original).

O projeto também visa uma dimensão ética da formação, para buscar um comprometimento na discussão de valores para uma atuação socialmente responsável. “Pretende-se que o profissional formado esteja comprometido com a causa democrática e com a defesa dos direitos humanos” (BRASIL b, 2006, p. 6). Pretende-se, portanto, apontar não um “*perfil do profissional*”, abstrato, mas sim *um profissional de perfil* – no caso, um jurista agrário, adaptado aos interesses da Turma.

### **1.3.1.3. Proposta pedagógica**

Para o desenvolvimento de projetos pelo PRONERA, são estipulados alguns princípios de ordem político-pedagógica, formulados com a intenção de buscar a adaptação do

processo de apreensão do conhecimento à realidade dos/as estudantes do campo (BRASIL c, 2004).

Neste sentido, a proposta metodológica da Turma apresentou algumas características peculiares. Segundo o projeto, a metodologia se divide em duas partes: uma parte intensiva presencial e outra parte não-presencial, sob a forma de trabalho na própria comunidade.

Esta divisão de momentos parte da chamada Pedagogia da Alternância, proposta pedagógica já utilizada em várias iniciativas de Educação no Campo. A Pedagogia da Alternância caracteriza-se pela inclusão, como elemento formativo, de trabalhos ou atividades na própria comunidade de origem dos estudantes<sup>12</sup>.

A parte intensiva presencial foi proposta com a inclusão dos chamados “momentos pedagógicos”, divididos em três fases (BRASIL b, 2006, p. 11):

a) Estudo da Realidade (ER), que é o momento de compreender o universo significativo em que está inserido o estudante; b) Organização do Conhecimento (OC), em que predomina a manifestação do professor, que organiza as informações e habilidades necessárias à aquisição do conhecimento; c) Aplicação do Conhecimento (AC), que é o momento da síntese, quando as duas visões de mundo se articulam para promover a ampliação do conhecimento.

A parte intensiva se fará durante 77 dias (em média) contínuos de atividades, em período diurno – matutino e vespertino, tendo cada disciplina uma variação de 32 a 64 horas/aula e terá como procedimento didático fundamental a perspectiva dialógica. A partir de uma situação inicial problematizada se desenvolverão os conteúdos, que serão concluídos com uma síntese, que deverá encaminhar para um trabalho e este, para o trabalho não presencial.

A proposta é que o trabalho não-presencial desenvolvido seja aproveitado como mecanismo de avaliação. A partir do quinto período, as atividades não-presenciais seriam desenvolvidas através de Estágio Supervisionado, desenvolvido nas comunidades de origem junto a um escritório de advocacia, advogado previamente indicado ou órgão público. Estes deveriam atuar na área de interesse dos/as estudantes, ou seja, majoritariamente com questões da realidade agrária, assessorando os trabalhadores/as rurais e Movimentos Sociais do Campo.

### **1.3.2. Aprovação do projeto pela UFG e pelo INCRA-PRONERA**

---

<sup>12</sup> A Pedagogia da Alternância será melhor trabalhada no capítulo 2

No dia 11 de outubro de 2005, o então Coordenador do Curso de Graduação de Direito da Cidade de Goiás, Prof. José do Carmo Alves Siqueira, apresentou parecer favorável à criação da Turma.

No parecer, o professor José do Carmo analisou a fundamentação constante no projeto e os detalhes técnicos (aporte financeiro e proposta pedagógica), defendendo a criação da Turma como uma possibilidade de exercer o direito à igualdade e o direito à educação, saindo da categoria de meras expectativas de direito para a concretude na vida das pessoas marginalizadas (BRASIL d, 2006, p. 84).

No mesmo dia, este parecer foi votado e aprovado por aclamação de seus membros na reunião extraordinária do Conselho Diretor da Faculdade de Direito. O Conselho, porém, condicionou a implantação da Turma ao aumento do quadro de professores efetivos. O Projeto foi encaminhado, junto com a Ata de Aprovação, para a Reitoria tomar as providências cabíveis.

A Reitoria, por sua vez, encaminhou o projeto para a Superintendência Regional do INCRA-GO. Considerando o projeto pertinente, a Superintendência Regional do INCRA-GO o submeteu à avaliação da Coordenação Nacional do PRONERA.

No dia 18 de outubro de 2005, a Comissão Pedagógica da Coordenação Nacional do PRONERA emitiu parecer favorável à criação da Turma, observando, dentre outros elementos, que: é o primeiro curso de Direito encaminhado ao PRONERA; a Universidade possui um histórico que a credibiliza para propor este projeto; está fundamentado conforme as diretrizes curriculares do CES/CNE 146/2002<sup>13</sup>; a proposta é compatível com o contexto onde os sujeitos estão inseridos; as formas de avaliação e ingresso contemplam a realidade do campo; os objetivos são contextualizados com as condições de atendimento ao direito à educação superior e às condições geográfica, política e social; recomenda-se a exigência de apresentação de monografia ao final do curso; o projeto é pertinente e necessário à garantia do acesso à educação superior, de advogados críticos e participativos; a formação contribuirá em muito com a produção científica e técnica e na representação pública dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras do campo; a proposta é ousada e requer alto grau de envolvimento e experiência dos problemas do campo (BRASIL d , 2006, p. 89-90).

---

<sup>13</sup> Diretrizes curriculares nacionais referentes aos cursos jurídicos.

<b>TABELA 2</b>	
<b>Documento</b>	Parecer da Comissão Pedagógica da Coordenação Nacional do PRONERA sobre o projeto
<b>Categoria</b>	INCRA: elaboração e implementação do projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”
<b>Análise de forma</b>	<p><b>Documento:</b> Parecer do PRONERA sobre o Projeto.</p> <p><b>Espécie:</b> Parecer</p> <p><b>Órgão inserido:</b> INCRA/PRONERA – Comissão pedagógica nacional</p> <p><b>Competência do órgão:</b></p> <p><b>Autoridade:</b> Mônica Castagna Molina, coordenadora PRONERA</p> <p><b>Local:</b> Brasília.</p> <p><b>Data em que se manifestou:</b> 18 de outubro de 2005.</p>
<b>Síntese do conteúdo</b>	<p>Comentários ao projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Histórico, relevância do projeto para as áreas de Reforma Agrária: primeiro curso de Direito encaminhado ao PRONERA. O projeto é relevante e muito bem justificado. A Universidade possui um histórico que a credibiliza.</li> <li>- Fundamentação teórico-metodológica do projeto: está fundamentado conforme as diretrizes curriculares do CES/CNE 146/2002. Proposta compatível com o contexto dos sujeitos. Apresenta preocupação com a pesquisa. Corrigir o termo educação à distância quanto as atividades desenvolvidas na comunidade, pois são presenciais. As formas de avaliação e ingresso contemplam a realidade do campo e está condizente com o perfil que se deseja formar.</li> <li>- Infraestrutura: Não apresenta onde os alunos irão estudar e as indicações gerais. Se for na própria Universidade é necessário esclarecer antes de assinar</li> <li>- Avaliação do projeto e do curso: Os objetivos são contextualizados com as condições de atendimento ao direito à educação superior, às condições geográfica, política e social. Está presente o incentivo à pesquisa e modos de integração entre teoria e prática. Recomenda-se a exigência de apresentação de monografia, e o acréscimo à ementa das disciplinas História do Pensamento Jurídico e Filosofia Geral. O projeto atende ao perfil que se espera de um aluno de Direito.</li> <li>- Adequação do cronograma de atividades ao período de execução do projeto e à proposta metodológica: cronograma compatível e proposta metodológica exequível.</li> <li>- Impactos dos resultados esperados e benefícios potenciais para os sujeitos da Educação e para a Educação do campo: são descritos nos objetivos e metas.</li> <li>- Adequação dos itens do orçamento solicitado aos objetivos, metas, atividades e resultados propostos: sujeito à apreciação da Superintendência Regional do INCRA em Goiás.</li> <li>- Apreciação geral: projeto pertinente e necessário à garantia do acesso à educação superior, de advogados críticos e participativos. Essa formação contribuirá em muito com a produção científica e técnica e na representação pública dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras do campo. A proposta é ousada e requer alto grau de envolvimento e experiência dos problemas do campo.</li> <li>- Parecer favorável. Submete-se a análise técnica e financeira à Superintendência Regional do INCRA em Goiás.</li> </ul>
Fonte: INCRA/GO. Acervo do OFUNGO	

Em 16 de janeiro de 2006, já com a aprovação na Comissão Pedagógica do PRONERA, a Reitoria da UFG encaminhou a proposta de ampliação e modernização do campus, formulada pela Faculdade de Direito, para a Secretaria de Educação Superior do MEC, esclarecendo que a pretensão tem o “pleno apoio” da Reitoria. Neste documento, é solicitada a abertura de concurso público para contratação de 20 novos professores, demonstrando a inter-relação entre a criação da Turma Especial e a reestruturação do campus.

Em 06 de abril de 2006, através da Portaria n. 853, do Ministro de Estado da Educação, foram previstas 10 novas vagas de professor para a UFG, destinadas para o curso de Direito do campus de Goiás. Em ato contínuo, em 26 de abril, é aberto o Edital n. 16/2006 de concurso público para provimento destas vagas.

Para conduzir os atos preparatórios referentes à Turma Especial, foi criada, através da Portaria n. 18/2006, uma Comissão Especial Temporária na Faculdade de Direito, composta por: quatro professores, um estudante, dois servidores técnico-administrativos e dois membros dos movimentos sociais.

Finalmente, em 16 de maio, a Diretoria da Faculdade de Direito encaminha uma lista de 21 documentos para a Pró-reitoria de Graduação, esclarecendo os principais pontos já abordados para a Câmara de Graduação da UFG, e solicitando a apreciação da matéria em caráter de urgência, com o objetivo de aprovar o projeto de criação da turma (BRASIL d, 2006).

A proposta do curso foi encaminhada à conselheira Anegleyce Teodoro Rodrigues, para emissão de parecer.

No parecer, a relatora iniciou a justificativa com a seguinte pergunta: “Por que os trabalhadores rurais beneficiários da Reforma Agrária e residentes em áreas de assentamentos devem estudar Direito?” (BRASIL d, 2006, p. 257).

Ao acolher os argumentos e perceber que as condições (objetivas/subjetivas) para concretização do projeto estariam asseguradas, a relatora elencou algumas finalidades específicas constantes no Estatuto da UFG, sobretudo no que tange à igualdade de oportunidade de acesso, ao compromisso com a democracia e ao desenvolvimento cultural, artístico, científico, tecnológico e socioeconômico; a solidariedade nacional para alcançar

uma sociedade mais justa e a cooperação com os poderes públicos, para emitir parecer favorável à criação da Turma.

A Pró-Reitoria, por meio de certidão, registrou em 12 de junho a aprovação do parecer por 23 (vinte e três) votos a favor com 6 (seis) abstenções, e encaminhado ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPEC), que manteve a decisão no dia 04 de julho (BRASIL d, 2006).

Por fim, o Processo foi encaminhado para o Conselho Superior Universitário (CONSUNI). Sua apreciação ficou a cargo do conselheiro Osni Silva. Na justificativa, o conselheiro elenca os principais argumentos pelos quais a criação da Turma, a seu ver, era necessária e plausível:

[...] a Reforma agrária é determinada pela Constituição Federal do Brasil, pois 1,7% dos proprietários de imóveis com mais de mil hectares detém 43,7% de todas as terras agricultáveis e por isso existem mais de quatro milhões de famílias de trabalhadores reivindicando terra para produzir. Isso tem causado intensos conflitos no campo. Mas a reforma agrária, que é uma exigência constitucional, criou uma nova condição no campo, o assentamento. A condição de assentado não é ilegal, nem marginal e nem provisória e sim prevista pela legislação brasileira que lhes garante todos os direitos, inclusive o da educação pública, gratuita e de qualidade (Dalmo Dallari, pág. 5<sup>14</sup>) (BRASIL d, 2006, p. 287).

O Conselheiro também reafirmou os diversos pontos do próprio Estatuto da UFG que a relatora anterior (Anegleyce Teodoro) havia apontado. A novidade na relatoria do Conselheiro Osni foi a proposta de inclusão dos beneficiários da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (conforme a Lei n. 11.326/2006<sup>15</sup>) como público-alvo da Turma Especial<sup>16</sup>.

O relator acrescentou, também, que o art. 5º da Lei 11.326/2006 elencava diversas áreas estratégicas para atingir os objetivos da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: I - crédito e fundo de aval; II - infraestrutura e serviços; III - assistência técnica e extensão rural; IV - pesquisa; V - comercialização; VI - seguro; VII -

---

<sup>14</sup> Há um parecer do Professor Dalmo de Abreu Dallari que foi anexado ao Processo Administrativo, justificando a criação do curso de Pedagogia da Terra.

<sup>15</sup> Esta lei de 24 de julho de 2006 define as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

<sup>16</sup> Segundo o Despacho de arquivamento do Procedimento Administrativo nº 1.18.000.008340/2006-92, a sugestão para inclusão deste grupo foi feita pelo próprio MPF-GO, como uma das condições para garantir a legalidade da turma, juntamente com a exigência de que esta fosse a primeira e única turma desta natureza a ser criada pela UFG (BRASIL, Inquérito Civil Público n. 1.18.000.008340/2006-92, 2006).

habitação; VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; IX - cooperativismo e associativismo; X - educação, capacitação e profissionalização; XI - negócios e serviços rurais não agrícolas; XII – agro- industrialização.

Destacou que “os itens I, V, VI, VII, VIII, IX e XI são matérias de direito e o item X diz sobre o planejamento e execução de ações na área da educação e da formação profissional” (BRASIL d, 2006, p. 290). O relator votou pela aprovação do projeto, e a proposta foi acatada pelos demais conselheiros.

O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPEC), por meio da Resolução n. 795, fixou o mesmo currículo pleno do curso de graduação em Direito, modalidade bacharelado, para a Turma recém-aprovada, excetuando-se somente o fluxo curricular, que sofreria uma adaptação para contemplar a pedagogia da alternância (BRASIL d, 2006).

Finalmente, em 15 de setembro de 2006, através da Resolução n. 18/2006 (BRASIL d, 2006, p. 70), o Conselho Superior Universitário aprovou o projeto de criação da Turma:

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, no uso de suas atribuições legais, estatutárias e regimentais, reunido em sessão plenária realizada no dia 15 de setembro de 2006, tendo em vista o que consta no processo nº 23070.007883/2006-54,

**R E S O L V E:**

Art. 1º - Criar Turma Especial do curso de graduação em Direito para Beneficiários da Reforma Agrária, na cidade de Goiás, atendendo ao convênio com o Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária – PRONERA/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, estendendo-se aos cidadãos beneficiados pela Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326 de 24/07/2006).

Art. 2º - Esta resolução entra em vigor nesta data.

Após a aprovação, o projeto foi encaminhado para o Centro de Seleção tomar as medidas cabíveis, no sentido de organizar o Processo Seletivo.

#### **1.4.2. O processo seletivo**

Em janeiro de 2007, o Edital 02/2007 (BRASIL e, 2007) estabeleceu as normas do Processo Seletivo Especial para ingresso na Turma Especial de Direito.

A seleção contou com alguns dispositivos singulares. Para comprovar a situação de beneficiário da Reforma Agrária ou Agricultura Familiar, o Edital 02/2007 estabeleceu a necessidade de apresentação de comprovante (BRASIL e, 2007, p. 3):

- Declaração fornecida por alguma das Superintendências Regionais (SR do INCRA), acompanhada de declaração de entidades representativas do agricultor familiar assentado, comprovando a integração do candidato na atividade da parcela e Termo de Responsabilidade pela veracidade das informações assinado pelo candidato; ou
- Declaração fornecida pela Delegacia da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, acompanhada de declaração de entidades representativas dos trabalhadores rurais, atestando condição de agricultor familiar e o cumprimento das exigências da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006 e Termo de Responsabilidade pela veracidade das informações assinado pelo candidato.

Além dessa comprovação, o dispositivo determinou a vinculação do futuro jurista, reduzido a termo, aos seus assentamentos rurais ou à Agricultura Familiar pelo período mínimo de cinco anos após conclusão do Curso de Direito, ficando impossibilitada a requisição de transferência para outra instituição de ensino, pública ou privada, ou trancamento de matrícula (BRASIL e, 2007, p. 4):

#### 11. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

11.1. O candidato aprovado no Processo Seletivo que concluir o Curso de Direito, ofertado por esta Turma Especial da Faculdade de Direito/UFG, mediante Termo de Compromisso a ser firmado no ato da matrícula, *se compromete em permanecer vinculado a Assentamentos Rurais do País e à Agricultura Familiar, pelo período mínimo de 5 (cinco) anos após a conclusão do curso, excetuando-se as remoções por interesse de serviço.*

11.2. Os candidatos aprovados para a Turma Especial da Faculdade de Direito, mediante termo de compromisso a ser firmado no ato da matrícula, *ficam impedidos de requerer transferência para qualquer instituição de ensino superior privada ou pública do País, bem como de solicitar mudança de turma para qualquer dos cursos regulares oferecidos pela Universidade Federal de Goiás.*

[...]

11.5. Não será permitido o trancamento de matrícula (grifo nosso).

Outra questão importante sobre o Processo Seletivo foi o conteúdo programático da prova. Os temas enfocaram a estrutura agrária brasileira, movimentos sociais do campo, territorialização, Reforma Agrária, Políticas de Estado, Relações sociais de produção no campo etc.

Além da prova objetiva de conhecimentos gerais, foi prevista uma redação sobre Unidade e diversidade: a construção da identidade dos movimentos sociais do campo (BRASIL e, 2007).



Em se tratando de um processo seletivo especial, as questões do vestibular versaram sobre conhecimentos úteis e contextualizados à realidade agrária, visando selecionar estudantes mais preparados para aqueles desafios específicos. Tal fato, obviamente, ensejou críticas e manifestações contrárias, diante da diferença – não só no Público-alvo, mas também no conteúdo – entre o Processo Seletivo Especial e o modelo tradicional de acesso de vestibular.

Conforme dados do Centro de Seleção da UFG, responsável pela aplicação da prova, foram homologadas 298 inscrições. A prova foi realizada em fase única no dia 18 de março do mesmo ano, aprovando 60 (sessenta) candidatos de 19 (dezenove) estados da federação (FREITAS; SOUSA, 2008, p. 10).

No dia 17 de agosto de 2007, foi realizada a Aula Inaugural no Teatro São Joaquim na cidade de Goiás, com a presença do Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Roberto Grau proferindo palestra sobre o “Direito Posto e o Direito pressuposto”.

#### **1.4. Reações à turma**

Tendo em vista todo este percurso e tantas especificidades, a “Turma Evandro Lins e Silva” foi alvo de diversos questionamentos.

Tenta-se apresentar a seguir o panorama dos questionamentos surgidos, em diferentes meios, durante a elaboração do projeto e no decorrer da sua execução.

##### **1.4.1. Mídia**

Quanto à mídia, não é intensão do trabalho uma análise mais profunda dos discursos e argumentos levantados nos meios midiáticos. No entanto, é relevante apresentar a repercussão que a turma teve na sociedade, até mesmo para destacar o alcance que o debate obteve e como o tema, no mínimo, causa inquietações.

No âmbito da mídia, houveram repercussões regionais e nacionais sobre a criação da turma. A maioria das matérias vinculava a iniciativa como uma “cota ideológica”, indicando que seria uma “compra de vagas” de determinado movimento social (no caso, o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), que teria convergência política e ideológica com o Governo Federal (O Estado de São Paulo, 2007).

A maioria das matérias discorrem sobre a incongruência entre as ações “fora-da-lei” do MST e o estudo do ordenamento jurídico, bem como a questão da falta de “neutralidade” do futuro bacharel da Turma Especial com relação à interpretação e aplicação do Direito.

Em matéria publicada no Jornal *O popular*, no dia 15/05/2006, o empresário Cyro Miranda, Presidente da Associação Pró-Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (ADIAL), expressa indignação com a proposta: “Quem é a UFG para dar aulas para o MST? Vão ensinar como invadir terras? Algum dos professores possui alguma propriedade?”. E continua: “Em um curto espaço de tempo, as invasões de terra vão quintuplicar em Goiás. Estamos revoltados. É um disparate a UFG se prestar a fazer isso” (BORGES, 2006, p. 1).

As divergências que ocorreram dentro da própria UFG sobre a criação da turma também foram tratadas na mesma matéria. Um professor da Faculdade de Direito da UFG enviou correspondência avaliando que a criação da Turma de Direito era inconstitucional: “O vestibular é um tipo de concurso e a oportunidade deve ser aberta para todos; a instituição de cotas já é bastante questionável do ponto de vista constitucional, mas essa iniciativa não deixa margem para dúvidas” (BORGES, 2006). Houve também manifestações de apoio, como o artigo do estudante de Direito Vitor Freitas de Sousa (2006, p. 3):

[...] é lícito e necessário afirmar que a Turma Especial na Cidade de Goiás, não agride o princípio da isonomia. É uma medida provisoriamente diferenciadora que visa cumprir com o dito princípio, em especial no que diz respeito à igualdade de acesso ao ensino superior, a efetivação do direito à educação e a consolidação da autonomia universitária.

[...]

Toda mudança gera resistência e, de certa forma, medo. Quando essa mudança se processa num estado conservador, numa sociedade conservadora, numa universidade e numa faculdade cuja comunidade acadêmica é conservadora é de se esperar que as reações contrárias sejam imediatas. No entanto, é preciso ousar.

O Jornal *O Estado de São Paulo* e a Revista *Veja* também publicaram matérias sobre a turma.

N’*O Estado de São Paulo*, a matéria intitulada “Bacharéis sem-terra” questiona a proposta, identificando que é um privilégio para “emessetistas” (membros do MST), incluindo que há na proposta uma “ideologização do conhecimento científico” (*O Estado de São Paulo*, 2007):

Antes de mais nada, seria uma ótima idéia que jovens pertencentes a famílias de assentados, especialmente as de militantes do movimento dos Sem-Terra (MST), ingressassem em bons cursos de Direito (depois de terem passado pelo ensino médio, obviamente). Em tais cursos haveriam de entender o que é, em nossa legislação, o esbulho possessório, por que é vedado por lei invadir e depredar a propriedade alheia, praticar vandalismo nas sedes das fazendas, colocar em cárcere privado empregados de propriedades rurais, matar animais de rebanhos, destruir mudas (em sociedade com bandos internacionais, do tipo "Via Campesina") em laboratórios de evolução genética para aperfeiçoamento da produção rural, ocupar rodovias tolhendo o direito de ir-e-vir dos cidadãos, saquear caminhões e supermercados para roubar alimentos, destruir e saquear cabanas de pedágio e (ultimamente) invadir faculdades como as que vão cursar. Enfim, esses jovens emessetistas muito haveriam de aprender sobre o que prescreve nosso ordenamento jurídico, no tocante a atividades que o MST tem desenvolvido – e que devem achar "normais", por terem sido criados em meio ao generalizado desrespeito aos direitos alheios. Mas o bom contato dos jovens emessetistas com o Direito deveria ser feito por meio de bolsas de estudo ou outros estímulos que os levassem a disputar vagas nas universidades, competindo nos vestibulares com outros jovens de diversas origens e regiões. O que não tem sentido algum – e chega a ser aberrante – é a idéia de montar-se um curso de Direito exclusivo para os sem-terra, como o implantado pela Universidade Federal de Goiás (UFG), cujo ingresso depende de documento emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), comprovando que o pretendente a bacharel em ciências jurídicas e sociais tem direito a concorrer àquela vaga em curso superior só por ser um sem-terra. Quer dizer, 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. Note-se que não se pensou, como primeira opção, no que seria mais do que razoável: um curso destinado a ministrar aos membros daquelas famílias rurais a tecnologia moderna da produção agropecuária, as pesquisas científicas relacionadas ao setor, questões relacionadas ao meio ambiente.

[...]

Por sua vez, disse um dos coordenadores estaduais do MST: "A idéia de criação do curso foi, justamente, para formar nossos próprios advogados. "Com isso pretende ele fortalecer o movimento, sem depender de pessoas "de fora". Atente-se para essa última expressão mencionada. Subjacente a ela está uma ideologização do conhecimento científico ou universitário, como se, dependendo de sua origem - grupal, política, partidária, ideológica -, um profissional (no caso, do Direito) devesse agir desta ou daquela forma. Um advogado que tenha por "origem" o MST haverá de aprofundar-se na ciência do Direito e buscar no texto legal aquilo que sirva à defesa dos interesses dos sem-terra. Muito bem. E se ele prestar concurso para o Ministério Público e virar procurador ou promotor de Justiça? E se ele prestar concurso para a magistratura e tornar-se juiz? Imaginam os emessetistas que, da mesma forma, ele pautará suas interpretações da lei e suas decisões de acordo com sua própria "origem"?

[...] dá-se por certo que o contribuinte brasileiro é favorável a esse tipo de cota ideológica - que se soma a tantas outras - no ensino público superior. Se está pagando(...).

Na Revista Veja, em matéria intitulada "Invasão na universidade", questiona-se o aporte de verbas públicas para a Turma Especial, a especificidade curricular e a vinculação com o Governo (PEREIRA, 2007):

Não é exatamente uma novidade o fato de o MST receber verbas do governo para educar seus integrantes. Na década de 80, o movimento pleiteou – e conseguiu – tornar públicas as escolas dos assentamentos, até então improvisadas sob lonas. Na década de 90, firmou convênios com faculdades públicas para cursos eventuais. Há dois anos, o MST criou a Escola Nacional Florestan Fernandes, espécie de universidade do movimento. O maior avanço, sem dúvida, veio com os novos cursos superiores. Com eles, os sem-terra estudam nas melhores faculdades do país, têm o privilégio da reserva de vagas e ainda por cima impõem um regime paralelo. No vestibular, são testados conhecimentos da cartilha do MST. Os assentados só entram na disputa por uma vaga com o aval dos líderes. Em sala de aula, onde se ensina um currículo aparentemente convencional, predomina o discurso anticapitalista e de ódio ao agronegócio.

[...]

Ensinar aos sem-terra uma visão dogmática do mundo já é por si só um problema, mas o quadro piora porque a catequese marxista se dá em universidades públicas – com patrocínio do governo. A meta do MST ao levar assentados à academia, afinal, é preparar gente para combater “o sistema” (aquele mesmo que os está bancando)

[...]

É sempre bom saber que mais gente chega à universidade no Brasil. O problema, neste caso, é que ela está servindo a uma causa anacrônica – e não se presta ao papel fundamental de preparar jovens para atuar numa sociedade moderna.

Na matéria intitulada “MPF que acabar com faculdade para sem-terra”, do jornal O Popular, é relatada a atuação do Procurador da República que questionou o aporte de verbas do PRONERA para custeio de “curso superior em área de conhecimento que não se mostra ligada à finalidade da reforma agrária” (LADISLAU, 2008, p. 1). E relata-se a motivação do Procurador, que discorda da configuração da iniciativa como uma ação afirmativa: “Trata-se, a toda evidência, de implementação de medida de exceção, que se pretende ver acobertada pelo manto simpático e politicamente correto das ações afirmativas” (LADISLAU, 2008, p. 1).

O Vice-Reitor da UFG à época, em artigo publicado no Jornal da UFG, Benedito Ferreira Marques, se manifesta sobre as divergências acerca da criação da turma afirmando que (MARQUES, 2006):

É imperioso enfatizar que a seleção dos alunos não dispensa a realização de vestibulares, com a mesma seriedade dos certames anteriores, com a permanente preocupação com a qualidade dos cursos ministrados. Não se trata de seleções manipuladas propositadamente, como sugerem as manifestações contrárias. Ao contrário, são mais de 6 mil assentamentos no País, enquanto os alunos que irão fazer os cursos são apenas 80 para o curso de Pedagogia e 60 para o de Direito. A condição básica para a inscrição nos referidos vestibulares é – além da conclusão do curso médio –, a de pertencer às famílias dos assentados. Não se deve confundir “assentados” com “acampados”.

Oportuniza-se esclarecer, ademais, que não são cursos novos que estão sendo criados, mas turmas novas para cursos já existentes. A abertura de nova turma não vai comprometer a qualidade do curso, mas, ao contrário, espera-se uma acentuada

melhoria do nível de ensino, porquanto o MEC liberou 10 vagas de professor efetivo, cuja seleção já foi efetivada, todos com nível de mestrado ou doutorado.

Como dito anteriormente, não é a intensão uma análise mais profunda acerca dos discursos e argumentos publicados pela mídia. Mas, a mídia teve um papel de destaque e relevância para o debate público e jurídico acerca da experiência da Turma Evandro Lins e Silva. A repercussão na mídia fez com que o Ministério Público Federal tomasse conhecimento do projeto e instaurasse um Inquérito Civil Público. Tanto que, o próprio MPF fundamentou a abertura do inquérito com base em notícias publicadas sobre a turma.

### 1.5.2. Inquérito Civil Público

No âmbito administrativo, os primeiros questionamentos foram levantados pelo Ministério Público Federal de Goiás (MPF-GO), em 2006, ainda antes da aprovação da Turma Especial pelo Conselho Superior Universitário, através da instauração de um Inquérito Civil Público<sup>17</sup>.

O Inquérito Civil Público foi instaurado pela Portaria MGMO n. 51/2006, em 31 de maio de 2006, com o objetivo 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” (BRASIL f, 2006, p. 4). A abertura do Inquérito foi fundamentada, entre outras razões, na repercussão que tais cursos (além da Turma de Direito, um curso de Pedagogia da Terra e outro de Administração à distância) tiveram em vários setores da sociedade goianiense, e nas questões constitucionais correlatas ao tema (sobretudo, o direito à igualdade e o direito à educação).

<b>TABELA 3</b>	
<b>Documento</b>	Portaria MGMO nº 51/ 2006, que instaura o Procedimento Administrativo 1.18.000.008340/2006-92 - Inquérito Civil Público
<b>Categoria</b>	MPF: Inquérito Civil Público

<sup>17</sup> Como coloca Hugo Berlarmino de Moraes: “É interessante notar, inclusive, que essa participação do MPF-GO se deu entre os meses de maio e novembro de 2006, momento no qual a proposta já estava em trâmite na Reitoria da UFG, implicando na participação de mais atores sociais nas discussões sobre a Turma e no adiamento das decisões finais” (MORAIS, 2010, p. 48).

<b>Análise de forma</b>	<p><b>Documento:</b> Portaria MGMO Nº 51/2006. Inquérito Civil Público.  <b>Espécie:</b> Portaria  <b>Órgão inserido:</b> a Procuradoria da República em Goiás  <b>Autoridade:</b> Mariane G. de Mello Oliveira.  <b>Local:</b> Goiânia  <b>Data em que se manifestou:</b> 31 de maio de 2006.</p>
<b>Síntese do conteúdo</b>	<p>- Instauração de Inquérito Civil Público pelo Ministério Público Federal, amparado por sua atribuição conferida pela Lei Complementar nº 75/93, artigo 6º, VII, “a” e “d”, com a “finalidade de apurar a regularidade dos projetos mantidos pela Universidade Federal de Goiás, para a criação de possíveis cursos destinados a segmentos específicos da sociedade”</p> <p>A Procuradora da República em sua argumentação tece as seguintes considerações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A existência de uma crise de qualidade enfrentada pela educação brasileira, provocada pela ineficiência do Estado em promover a educação como um direito fundamental de todos;</li> <li>- As divulgações da mídia goiana que informam acerca de projetos da Universidade Federal de Goiás, visando à criação de cursos superiores destinado a segmentos específicos da sociedade;</li> <li>- Os aludidos projetos consistem na criação de dois cursos de graduação semipresenciais: Pedagogia da Terra (80 vagas exclusivamente para professores práticos de Goiás ligados à Via Campesina<sup>18</sup>) e Direito (60 vagas destinadas apenas aos assentados com ensino médio completo e aprovados em vestibular específico).</li> <li>- Ainda segundo a imprensa, os referidos projetos encontram-se aprovados pelos conselhos Diretores das Faculdades de Direito e Educação e contam com recursos liberados pelo INCRA através do PRONERA;</li> <li>- Para a realização do vestibular os projetos necessitam de aprovação nas demais instâncias da Universidade;</li> <li>- Visto que a proposta foi amplamente divulgada pela imprensa e chegou ao conhecimento público, vários setores da sociedade goianiense demonstram indignação;</li> <li>- A Universidade Federal de Goiás possui a intenção de implantar outros cursos direcionados a segmentos específicos da sociedade, sendo estes: Administração que disponibilizará 70% das vagas para servidores do Banco do Brasil e de Licenciatura em Direitos Humanos e Cidadania, que visa formar professores dos ensinos fundamental e médio;</li> <li>- O lançamento de edital para provimento de docentes a fim de satisfazer a demanda gerada pela criação dos mencionados cursos;</li> <li>- Tratando-se de cursos superiores financiados pelo Erário Público, deve-se respeitar o princípio constitucional da igualdade, inserido no art. 5º da Constituição Federal;</li> <li>- O ensino deve ser ministrado com base no princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, conforme consta no art 206, I da Constituição Federal;</li> <li>- O dever do Estado de garantir acesso aos mais elevados níveis de ensino realiza-se segundo a capacidade de cada um, segundo o art.</li> </ul>

	<p>208, V da Constituição Federal;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A criação de novos cursos e modificação na forma de atuação dos agentes da Educação Superior são disciplinadas pelo Decreto Presidencial nº 5773, e de acordo com seu artigo 10, a oferta de curso superior depende de ato autorizativo do poder público;</li> <li>- E para que sejam criados cursos de direito, o Conselho Federal da OAB deve se manifestar.</li> </ul> <p>Determina que a referida portaria e os documentos que a instruem sejam registrados e autuados e que sejam oficiados os seguintes órgãos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A Universidade Federal de Goiás, para que esclareça o andamento dos projetos que visam à criação de cursos direcionados para determinados segmentos da sociedade;</li> <li>- O Ministério da Educação (MEC) e a Ordem dos Advogados do Brasil, para informá-los acerca do andamento dos supramencionados projetos e solicitar parecer sobre os mesmos;</li> <li>- E o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), para indagar sobre a possível liberação de recursos para os projetos em debate.</li> <li>- Que seja publicada a portaria em questão na imprensa oficial da União.</li> </ul>
<p>Fonte: MPF/PR-GO. Acervo do OFUNGO</p>	

Para colher subsídios, solicitou-se manifestações da UFG, do INCRA, da OAB e do MEC, para que os diversos setores envolvidos pudessem apresentar seus argumentos e esclarecer os fatos.

Após oficial a todos os envolvidos, no dia 07 de julho, o Ministério Público recomendou à UFG suspender durante 30 dias qualquer ato administrativo que visasse dar seguimento à viabilização dos projetos para os cursos superiores (BRASIL f, 2006).

Em resposta ao ofício, o Presidente da Comissão de Ensino Jurídico da OAB/GO, de então, Arthur Rios, relatou em seu parecer que a criação da turma especial “busca alcançar a igualdade material, oportunizando o acesso ao ensino superior de segmento da sociedade que, de outro modo, não obteria êxito nessa busca” (BRASIL f, 2006, p. 53), afirmando também que o curso proposto pela UFG não é o primeiro destinado especificamente a assentados e que a promoção de assentamentos foi, e continua sendo, efetivada como mecanismo de inclusão social (BRASIL f, 2006).

<b>TABELA 4</b>
-----------------

<b>Documento</b>	Parecer da comissão de ensino jurídico da OAB-GO sobre a turma
<b>Categoria</b>	OAB: resposta ao Inquérito Civil Público.
<b>Análise de forma</b>	<p><b>Documento:</b> Processo nº 2006/11292</p> <p><b>Espécie:</b> Manifestação da Relatoria</p> <p><b>Órgão inserido:</b> Comissão de ensino Jurídico da OAB-GO</p> <p><b>Autoridade:</b> Arthur Rios</p> <p><b>Local:</b> Goiânia.</p> <p><b>Data em que se manifestou:</b> 15 de julho de 2006.</p>
<b>Síntese do conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manifestação no Procedimento Administrativo nº 1.18.000.008340/2006-92 - Inquérito Civil Público;</li> <li>- A presente questão é de análise de constitucionalidade do projeto de turma para 60 alunos, que deve ser compreendida a partir de todo o texto normativo da Constituição, sob pena de violação da unidade e coerência do sistema</li> <li>- A Constituição institui um modelo de Estado Democrático de Direito, com clara opção por um conteúdo social, dirigente, intervencionista, regulador e, ainda, denso de valores. A Carta Magna prevê, expressamente, um Estado forte comprometido com a diminuição das desigualdades socioeconômicas e a promoção de diversos direitos</li> <li>- O Estado Democrático de Direito além de agregar conquistas liberais ou seu núcleo social, tem como preocupação a busca de uma efetiva igualdade</li> <li>- O princípio da igualdade, analisado dentro do contexto de um Estado Democrático de Direito, supera a noção de igualdade formal. Referido princípio não pode ser compreendido em sentido individualista, que despreze as diferenças entre grupos. Neste sentido, distinções que contribuam para uma real igualdade são, não somente, toleráveis como obviamente obrigatórias, uma vez que necessárias para alcançarmos os objetivos traçados na Constituição</li> <li>- O curso proposto pela UFG não é o primeiro destinado especificamente a assentados</li> <li>- A promoção de assentamentos foi, e continua sendo efetivada como mecanismo de inclusão social</li> <li>- Os assentados, além dos fatos de estarem nas camadas menos favorecidas da sociedade e residirem em locais distantes dos centros universitários, formam um grupo social com peculiaridades próprias que devem ser levadas em consideração.</li> <li>- O recebimento de terra para produção não é suficiente para a inclusão social</li> <li>- A educação pode contribuir muito para isso</li> <li>- A educação ainda é um direito altamente seletivo, principalmente a nível superior</li> <li>- A proposta da UFG não viola o princípio da igualdade e prevê uma única turma</li> <li>- A formação de profissionais do Direito que conheçam a realidade dos assentamentos certamente contribuirá para melhores soluções dos conflitos</li> <li>- Manifesta pela legalidade da proposta</li> </ul>
Fonte: OAB- Seção Goiás. Acervo do OFUNGO	



O parecer favorável do Comitê de Ensino Jurídico à criação da Turma foi aprovado, em uma votação “apertada” na Sessão Plenária do Conselho Seccional da OAB/GO: 15 votos a favor e 13 contra (BRASIL f, 2006).

Já a manifestação do MEC foi no sentido inverso. Através da Informação n. 673/2006 (BRASIL f, 2006, p. 46), da Coordenação Geral de Assuntos Contenciosos do Ministério da Educação, informou-se que:

[...] o *discrimen* verificado no Edital do processo seletivo do curso em epígrafe, que prevê 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.

E acrescentou-se que se deveria “franquear-se amplamente o acesso ao processo seletivo, sem quaisquer restrições que vinculem a possibilidade de frequência no curso a qualidades ou características especiais dos candidatos” (BRASIL f, 2006, p. 47).

<b>TABELA 5</b>	
<b>Documento</b>	Informação nº 673/2006 da Coordenação Geral de Assuntos Contenciosos do Ministério da Educação, sobre a reserva de vagas pela UFG nos cursos de Pedagogia da Terra e Direito da Terra
<b>Categoria</b>	MPF: Inquérito Civil Público
<b>Análise de forma</b>	<b>Documento:</b> Informação nº 673/2006 – CGAC/CONJUR/MEC <b>Espécie:</b> Informação <b>Órgão inserido:</b> Coordenação Geral de Assuntos Contenciosos do Ministério da Educação <b>Autoridade:</b> Cleucio Santos Nunes, Coordenador Geral de Assuntos Contenciosos <b>Local:</b> Brasília. <b>Data em que se manifestou:</b> 23 de outubro de 2006.
<b>Síntese do conteúdo</b>	- Responde a solicitação da Procuradoria da República no Estado de GO para instruir o Procedimento Administrativo nº 1.18.000.008340/2006-Of. PR/GO nº 5083/2006); - O Ministério da Educação oficiou a UFG, observando a autonomia universitária, para que informasse os atos administrativos que embasaram projetos de criação das turmas especiais. Em resposta a UFG encaminhou cópias dos processos administrativos de criação das turmas, pareceres da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, da Comissão de Ensino Jurídico da OAB-GO e informações do INCRA - No momento o curso de Direito está sob a pendência da aprovação pelo Conselho Universitário; - Igualdade de acesso a educação, art. 206 da CF/88 e art. 3º da Lei nº9394/96 ( Lei de Diretrizes e Bases da Educação); - Princípio da meritocracia ;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Consultoria Jurídica do ME, ao examinar situações similares já posicionou de modo desfavorável à reserva de vagas ( Pareceres 1607/2003 – Curso de Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo, voltado às nações indígenas Tupinikin e Guarani -; nº 785/2001, 1248/2004 - Programa de educação a distância, com garantia de vagas empregados do Banco do Brasil - e nº 1452/2004);</li> <li>- Diante dos limitadores constitucionais e legais, e da interpretação pelos órgãos do Ministério, deve-se examinar individualmente as situações: o curso de Pedagogia da Terra e o curso de Direito da Terra;</li> <li>- A criação de regras de acesso que permitam a grupos especiais acender à Universidade tem sido ponto de interesse do ME. Contudo, as observam parâmetros até certo ponto universais, em que pese se destina a compensar desigualdades de grupos desfavorecidos na sociedade;</li> <li>- A noção de ação afirmativa, na qual se inclui com temperamento o curso de Pedagogia da Terra, pressupõe a criação de políticas sociais e estratégia de combate à discriminação;</li> <li>- O Anteprojeto de lei da Reforma Universitária oferecido pelo ME em julho de 2005, previa a criação de políticas afirmativas;</li> <li>- Um exemplo de ação afirmativa que não tem sido ignoradas pelo ME são as cotas raciais;</li> <li>- Outro exemplo é a atenção a grupos sociais minoritários, tais como camponeses e indígenas, que tem recebido tratamento diferenciado (Programa Saberes da Terra );</li> <li>- Poder-se-ia buscar o temperamento da regra constitucional no curso de Pedagogia da Terra , sob amparo do art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e pela Lei de Diretrizes e Bases, que prevê a necessidade de professores de nível superior e da obrigação de oferecer capacitação; como iniciativa excepcional;</li> <li>- Quanto ao curso de Direito da Terra não se pode admitir o temperamento da regra constitucional, haja vista que o curso se destina apenas a assessoria e beneficiários da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, em desprezo aos demais excluídos;</li> <li>- A coordenação se manifesta: pela preservação do curso de Pedagogia em andamento e pela não abertura de outras turmas após o atendimento das metas de qualificação de professores; e pela franquia do amplo acesso ao processo seletivo da turma de Direito, sem quaisquer restrições que vinculem a possibilidade de frequência no curso a qualidades ou características especiais dos candidatos.</li> </ul>
<p>Fonte: MPF/PR-GO. Acervo OFUNGO</p>	

A UFG e o INCRA se manifestaram e esclareceram os questionamentos sobre repasse de recursos, questões administrativas e legalidade, indicando os principais motivos justificadores da proposta. Repetiram, no geral, os elementos apresentados no projeto.

Após colher todas as manifestações e pareceres dos envolvidos, o MPF-GO determinou o arquivamento<sup>19</sup> do Inquérito Civil no dia 29 de novembro de 2006.

<b>TABELA 6</b>	
<b>Documento</b>	Despacho / CGJ/Nº 249/ 2006 - Parecer do INCRA
<b>Categoria</b>	INCRA: elaboração e implementação do projeto “Turma Especial do Curso de Graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária”
<b>Análise de forma</b>	<p><b>Documento:</b> Despacho / CGJ/Nº 249/ 2006</p> <p><b>Espécie:</b> Despacho</p> <p><b>Órgão inserido:</b> Coordenadoria Geral da Procuradoria Federal Especializada do INCRA</p> <p><b>Autoridade:</b> Marília de Oliveira Morais</p> <p><b>Local:</b> Brasília</p> <p><b>Data em que se manifestou:</b> 17 de julho de 2006.</p>
<b>Síntese do conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resposta ao MPF , que informações por meio do Of. PRDC nº 4181/2006, referente a notícias veiculadas na mídia goiana a respeito de projetos mantidos pela UFG para a criação de possíveis cursos a serem encaminhados a segmentos específicos da sociedade.</li> <li>- Os projetos do PRONERA visam assegurar a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, na construção da vida digna para o homem do campo</li> <li>- A matéria tem sido tratada de forma distorcida pela mídia goiana.</li> <li>- As vagas dos cursos promovidos pelo INCRA, em parceria com instituições de ensino, são destinadas, com exclusividade, aos beneficiários da reforma agrária, independentemente de vinculação a qualquer movimento social.</li> <li>- É dever do INCRA assegurar aos beneficiários da reforma agrária os serviços indispensáveis de assistência à produção, educação e saúde, mediante integração com instituições governamentais e não governamentais.</li> <li>- Os projetos não visam vagas para movimento social.</li> <li>- O PRONERA tem firmado parcerias com entidades representativas dos movimentos sociais e instituições de ensino. Essas parcerias não só tem amparo legal, como tem desempenhado papel importantíssimo no desenvolvimento de um modelo de educação voltada para a realidade do campo.</li> <li>- A existência destas parcerias não significa, porém, que sejam montados cursos destinados a determinado movimento social.</li> <li>- Ressalta-se que o ingresso nos cursos depende aprovação em processo seletivo de vestibular.</li> <li>- Nestes cursos são reservadas vagas aos assentados e suas famílias , a fim de assegurar-lhes o direito à educação.</li> <li>- Não se pode equiparar a situação específica dos cursos destinados a</li> </ul>

<sup>19</sup> Este foi o primeiro arquivamento em sede administrativa. Conforme materiais coletados na pesquisa de campo, o Deputado Paulo Renato Souza solicitou, em setembro de 2007, através de recurso administrativo, providências do MPF-GO a respeito da Turma Especial. Em maio do ano seguinte, a Subprocuradoria Geral da República indeferiu o recurso e homologou o pedido de arquivamento do Inquérito Civil Público supramencionado.

	<p>assegurar aos beneficiários da reforma agrária o direito de acesso à educação, que por tanto tempo lhes foi negado, com a situação de eventuais cursos criados para privilegiar determinado segmento da sociedade, como um possível curso de Administração, com vagas reservadas a servidores do Banco do Brasil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- São hipóteses completamente diferentes. É em cumprimento ao princípio da isonomia que tem se desenvolvido políticas públicas para dar a necessária assistência a determinados setores hipossuficientes. É uma afronta a tal princípio e ao bom senso equiparar essas ações afirmativas a situações que, ao contrário objetivam manter ou reforçar os benefícios de camadas mais privilegiadas.</li> <li>- Princípio da isonomia em sentido substancial – políticas de acesso à educação.</li> <li>- É necessária uma correta compreensão do princípio da igualdade, na análise das palavras públicas afirmativas desenvolvidas pelo poder público para assegurar o ato da educação no âmbito da reforma agrária.</li> <li>- O PRONERA trata-se de política pública voltada para a implementação e concretização do princípio da igualdade.</li> <li>- Estas políticas públicas contrastam com a tradicional postura de neutralidade complacente do Estado.</li> <li>- No Brasil é recente sua adoção, mas sua prática é realizada nos países mais avançados do mundo, havendo se tornado instrumento valioso de equalização de oportunidades e abertura de acessos nos campos do ensino e do mercado de trabalho.</li> <li>- Igualdade de oportunidades: a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.</li> <li>- Quem são os iguais e quem são os desiguais? Critérios orientadores apontados por Celso Antônio Bandeira de Mello: que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto um só indivíduo; que as pessoas ou situações desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si; que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica; que, in concreto, o vínculo de correlação supra referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa para o bem público.</li> <li>- Nos projetos de educação no campo, realizados pelo INCRA, estão presentes os critérios legitimadores do tratamento diferenciado. Os trabalhadores rurais sem terra, são, em sua imensa maioria, excluídos do sistema de ensino, por razões históricas, sociais e econômicas.</li> <li>- As ações afirmativas que vem sendo desenvolvidas visam assegurar a igualdade de oportunidades que hoje não existe</li> <li>- As ações desenvolvidas estão diretamente vinculadas a bens constitucionalmente protegidos: arts. 1º, 3º, 205, 206, 208 da CF/88.</li> <li>- A Constituição não representa impedimento a adoção de ações afirmativas, pelo contrário, reclama e impõe a adoção de medidas tendentes à superação das desigualdades sociais.</li> <li>- A educação aos assentados, enquanto parte integrante e essencial para o processo de desenvolvimento sustentável dos assentamentos está inserida entre as atividades a serem desenvolvidas pelo INCRA, em parceria com outras instituições.</li> </ul>
--	---

	<p>- É dever do INCRA promover ações educacionais voltadas para os assentados (Regimento Interno do INCRA, art. 2º), quer por meio de parcerias.</p> <p>- Neste sentido é que são desenvolvidas diversas ações visando assegurar aos assentados e seus familiares o direito à educação, ações que visam dar cumprimento ao princípio da igualdade em seu sentido material, e aos princípios da dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades sociais e regionais.</p> <p>-Tendo em vista a importância da matéria, a Portaria nº 10 do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, instituiu o PRONERA.</p> <p>- O PRONERA tem entre seus objetivos a fomentação e financiamento de cursos de alfabetização de jovens e adultos, de ensino fundamental, médio e técnico, bem como de nível superior, através, ou em conjunto, com as instituições de ensino. Neste contexto é que tem sido celebradas parcerias com universidades públicas.</p> <p>- As parcerias são apoiadas pela lei 9394/96 e por normas internas do INCRA – Instrução Normativa nº 18/2005 e Manual do PRONERA.</p> <p>- Reafirma o público alvo das ações e a possibilidade de parcerias com fundamentação no Manual do PRONERA.</p> <p>- O INCRA firma parcerias com instituições federais e estaduais de ensino e com movimentos sociais. Estas parcerias contribuem para a conscientização, divulgação e envolvimento da população assentada nos projetos</p> <p>- Sobre o processo seletivo, poderão ser obtidos maiores esclarecimentos junto à UFG, uma vez que são obedecidas as normas internas da instituição.</p> <p>- Ressalta-se a autonomia constitucional que é atribuída as universidades, que fixam os critérios de seleção de acordo com as diretrizes da LDB.</p> <p>- Informações prestadas pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DDE do INCRA, por meio do setor técnico do PRONERA.</p> <p>1) Origem dos recursos: estão assegurados na Lei nº 11306, de 16/05/2006 (LOA), e no PPA 2204/2207 – Lei nº 10933 de 11/08/2004, alterada pela Lei 11044 de 24/12/2004.</p> <p>2) Forma de aplicação dos recursos: a implantação da ação é realizada através da execução descentralizada e indireta por meio de transferência de recursos para instituições de ensino superior públicas e privadas sem fins lucrativos, mediante convênio pelas Superintendências Regionais do INCRA, que também são responsáveis pela gestão, acompanhamento, monitoramento e avaliação dessa atividade junto à Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania.</p> <p>3) Os projetos a serem beneficiados: não é possível informar, pois haverá abertura de processo seletivo, para que os alunos possam fazer sua inscrição, e serão submetidos às provas de avaliação. Só depois do resultado do vestibular é que teremos a informação de quais os projetos de assentamento os alunos pertencem</p> <p>4) Valor total dos recursos destinados para a universidade: devido a limitação orçamentária, até a presente data, ainda não houve por parte do INCRA o repasse de recurso para a UFG viabilizar o projeto.</p>
--	---

	<p>5) Razoes que levaram o INCRA a liberar recursos para abertura de turma especial de graduação em Direito...: transcrevemos parte da apreciação geral feita pela parecerista Prof.<sup>a</sup>. Dra. Sônia Meire Santos Azevedo de Jesus, ao analisar o projeto enviado para análise da comissão pedagógica do PRONERA, “Projeto pertinente e necessário à garantia do acesso à educação superior de advogados críticos e participantes em suas comunidades. Reconhecemos que essa formação contribuirá em muito com a produção científica e técnica na representação pública dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras do campo.”</p>
<p>Fonte: INCRA/GO. Acervo OFUNGO</p>	

O arquivamento do Inquérito Civil Público considerou: o fato do número de beneficiários ter aumentado (com a Lei 11.326/2006); que o Projeto havia passado por todos os trâmites administrativos no âmbito da UFG; que, de outra forma, os beneficiários do projeto jamais teriam condições efetivas de ingressar em uma Universidade; destacou-se o argumento de que a proposta figurava dentre as ações afirmativas, inclusive colecionando jurisprudência sobre a questão. (BRASIL f, 2006, p. 69).

Após o arquivamento do Inquérito Civil Público no dia 05 de maio de 2008, baseado na independência funcional dos órgãos do Ministério Público e na desnecessidade de inquérito para abertura da ação, o Ministério Público Federal protocolou, após a abertura de outro Procedimento Administrativo realizado em 2007<sup>20</sup>, no dia 23 de junho de 2008, Ação Civil Pública em desfavor do INCRA e da UFG, questionando a regularidade do aporte orçamentário do PRONERA e alegando a inadequação entre os objetivos do referido Programa e uma turma de Direito, que não teria vinculação direta com a questão agrária.

### **1.4.3. Processo judicial: um espaço síntese**

Como já colocado, o MPF-GO abriu um segundo Procedimento Administrativo em 2007, e propôs uma Ação Civil Pública questionando a regularidade do aporte orçamentário do PRONERA, e alegando a inadequação entre os objetivos do referido programa e uma turma de direito.

<sup>20</sup> Procedimento administrativo MPF nº 1.18.000.023126/2007-47.

O processo encontra-se em andamento em segunda instância, e já foi objeto de intensos debates e movimentações processuais, pois envolve uma ampla gama de atores – estatais e não-estatais – em conflito.

Devido à extensão do processo, que conta com 6 (seis) volumes e mais de 6.000 (seis mil) páginas, optou-se por trabalhar com os seguintes documentos: petição inicial do processo, elaborada pelo MPF-GO; a decisão de mérito em primeiro grau, que decidiu extinguir a Turma “Evandro Lins e Silva; a apelação e o pedido de suspensão da execução da sentença feitos pela UFG e pelo INCRA; a decisão que acata o pedido de suspensão da eficácia da sentença; o pedido de entrada no polo passivo da demanda enquanto terceiros interessados (litisconsórcio passivo) dos estudantes da turma; e as contrarrazões de apelação realizada pelo MPF-GO.

Algumas dessas manifestações trazem uma extensa lista de documentos anexos, geralmente remetendo-se ao Processo Administrativo de criação da Turma e às diversas opiniões dos órgãos já comentadas (OAB-GO, MEC, Comissão do PRONERA etc.).

Elegeram-se documentos de síntese, que se justificam pela sua relevância para a compreensão do contexto geral do processo, bem como pela possibilidade de visualização de todos os atores envolvidos na demanda e de seus argumentos, que se passa a expor a seguir.

#### ***1.4.3.1. Os argumentos da Ação Civil Pública***

A petição inicial da Ação Civil Pública proposta pelo MPF-GO é, sem qualquer dúvida, um dos principais documentos que compõe o processo. Isto porque é fruto da decisão de um órgão público encarregado institucionalmente de defender o interesse da coletividade e ser o “fiscal da lei”, optando, no caso concreto, pela propositura de uma Ação desta natureza. E, a partir da petição inicial, se extraem todos os outros argumentos e contra-argumentos presentes no processo, servindo, pois, de parâmetro para a continuação da análise.

<b>TABELA 7</b>	
<b>Documento</b>	Ação Civil Pública
<b>Análise de forma</b>	<b>Documento:</b> Ação Civil Pública <b>Requerente:</b> Ministério Público Federal - GO <b>Requerido:</b> INCRA e UFG <b>Espécie:</b> Ação Civil Pública – Petição Inicial

	<p><b>Ref:</b> Procedimento Administrativo MPF: 1.18.000.023126/2007-47  <b>Órgão inserido:</b> 9ª Vara Federal do Estado de Goiás  <b>Autoridade:</b> Raphael Perissé Rodrigues Barbosa  <b>Local:</b> Goiânia  <b>Data em que se manifestou:</b> 20 de junho de 2008</p>
<p><b>Síntese do conteúdo</b></p>	<p><b>Fatos alegados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupantes do polo passivo da demanda firmaram termo de cooperação técnica, visando implementar curso de graduação em Direito destinado a beneficiários da reforma agrária, a ser custeado com recursos do <u>Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos – PRONERA</u> ;</li> <li>- <u>Essa forma de processo seletivo restrito já havia recebido manifestação negativa da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação</u> (fls. 79/85), parecer este relegado ao obívio pelo órgão gestor da UFG;</li> <li>- Trata-se, à toda evidência, de implementação de medida de exceção, restritiva do direito de competir pelas vagas existentes, que se pretende ver acobertada pelo manto simpático e politicamente correto das ações afirmativas.</li> <li>- Não pretende discutir, na demanda, a compatibilidade vertical hipotética de tal decisão política com a Constituição da República. A admissão da ação afirmativa é – para o bem ou para o mal – questão de antemão pacificada em nosso direito até pelo verniz politicamente correto que lhe é ínsito, muito ao gosto da maioria dos juristas que entendem indissociável política e Direito, boa parte deles alçados à mais alta corte de justiça de nosso país.</li> <li>- Pretende trazer à apreciação do Poder Judiciário a análise de adequação de emprego de recursos públicos para custeio do referido curso de graduação, bem como do <i>discrímen</i> eleito para emprestar tratamento diferenciado a determinado grupamento social, in casu, os assentados beneficiários da reforma agrária e seus filhos, em detrimento de indeterminável grupamento de potenciais candidatos ao curso de Direito, em superiores condições culturais- cognitivas</li> </ul> <p><b>Da impossibilidade jurídica de utilização de recursos do PRONERA para custeio do curso de Direito destinado aos assentados da Reforma Agrária</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O ato instituidor do PRONERA, a Portaria nº 10, de 16 de abril de 1998, tem entre seus <i>consideranda</i> que o programa visa “<i>atender a demanda educacional dos assentamentos rurais, dentro de um contexto de Reforma Agrária prioritário do Governo Federal, de assentar o trabalhador em um lote de terra, provendo-lhe as condições necessárias ao seu desenvolvimento econômico sustentável</i>” além de preceituar que o programa tem por objetivo “<i>fortalecer a educação nos Assentamentos de Reforma Agrária, utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável do assentamento</i>” (sem grifos no original)</li> <li>- Fica clara a preocupação em garantir o direito à educação, mas resguardada sua finalidade útil contextualizada: manter o homem ligado à terra. [...] expressa a vontade da coletividade de que o ensino - para além do incremento da carga cognitiva do educando - represente um retorno à sociedade do que foi investido no indivíduo, tornando-o mais apto ao trabalho e à produção, conforme depreende-se de seu art. 205:</li> </ul> <p>“<i>Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua</i></p>



*qualificação para o trabalho”*

- 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;

- Sob o ponto de vista teleológico não se chega a conclusão diversa, bastando apenas breve atividade de cotejo entre a realidade fática e a normativa. O habitat do profissional do Direito, em qualquer de suas vertentes, é o meio urbano, pois é nesta localidade em que se encontram os demais operadores da ciência jurídica. Ainda que venha ele a patrocinar pretensão titularizada por cidadão que habite a mais distante área rural, endereçará a sua demanda a órgão do Poder Judiciário, não encontrando em paragens rurícolas. Caso a sua formação jurídica o conduza à busca por colocação na Administração Pública, através de concurso público, também será inevitável seu deslocamento ao aglomerado urbano. Se pretender seguir a área acadêmica, imprescindível também se fará a sua migração em busca de centro universitário.

- Impossível construir raciocínio diverso, pois ainda que se procedesse a construção mental que admitisse a fixação do graduado do curso de Direito em sua localidade de origem, prestando serviços jurídicos, não se pode passar ao largo da constatação de que a turma conta com sessenta alunos, sendo de clareza solar que as paragens rurais não tem como absorver tal quantitativo de mão de obra que se pretende jurídica.

- A reforma agrária tem como principal mote a manutenção do homem no campo, estreitando a sua ligação com a propriedade rural [...]. Esta finalidade atinge a um só tempo, dois saudáveis propósitos: evita o inchaço urbano por parte daqueles que buscam colocação no mercado de trabalho, minimizando o colapso das cidades, ao tempo que investe na produção de alimentos, tema bastante sensível e em voga na política global.

- Longe de constituir em fruto da atividade intelectual do demandante, encontra assento em expressa disposição legal, consoante depreende-se do **art. 16** do Estatuto da Terra, assim vazado:

*“Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.”*

- Tem-se, pelo conjunto normativo, que o âmbito de discricionariedade da Administração Pública [...] ficava adstrito, ao menos utilizando-se de recursos do PRONERA, em área do conhecimento inerente ao lido com a terra, característica esta de que obviamente não se vê revestido o Direito.

- Chega-se então a uma das seguintes conclusões: ao completar o curso, o assentado da reforma agrária – agora graduado em Direito – migrará para um centro urbano para viabilizar a sua inclusão no mercado de trabalho, frustrando-se o fim último da reforma agrária, que é a manutenção do indivíduo na terra, ou continuará em sua propriedade rural, agora tendo sido apresentado à ciência jurídica, sem que dela possa fazer conhecimento, ante a ausência de potencialidade de aplicação efetiva de seu conhecimento, criando-se a inócua

figura do 'palpiteiro' jurídico, implicando em produção de conhecimento despida de resultado prático.

- As duas hipóteses denotam [...] o desvio de finalidade do emprego dos recursos do PRONERA, [...], pois evidente a lesividade ao patrimônio social. Diverso seria o raciocínio se o curso fosse de Engenharia Agrônoma (ou florestal), Medicina Veterinária, Biologia, ou outra carreira que proporcionasse conhecimentos efetivamente aplicáveis ao cotidiano dos assentados.

- Quimeras do tipo “o Direito até agora só é para a elite” ou “vamos democratizar o conhecimento das letras jurídicas” soam belas em odes ou manifestos, mas apresentam-se inaptos à produção de efeitos construtivos para a coletividade. Espriar conhecimento não quer dizer melhorar a vida dos membros da sociedade, pois é necessário que tal atividade seja executada com planejamento, inteligência e divorciada de ideologias anacrônicas subjacentes.

### **Da ausência de subsunção conceitual à ação afirmativa**

- A ação afirmativa surgiu como meio de suplantar a isonomia em sua acepção puramente formal, ao reconhecer-se que a concessão de oportunidades iguais a indivíduos oriundos de realidades inteiramente díspares seria, ao invés de implementar, negar o princípio da igualdade.

- É cediço que as ações afirmativas são tidas como medidas de exceção, restritivas de direito da maioria, pelo que merecem interpretação dentro dos standards firmados pela ordem jurídica. O seu fundamento filosófico é a reparação contra desvantagens historicamente estabelecidas.

- Tome-se como exemplo a política de cotas raciais. Considerando que os indivíduos de pigmentação ou traços fisionômicos predominantemente conducentes à etnia negra denotam ter algum grau de descendência de escravos, parcela comunitária que sofreu inegáveis limitações ao exercício de direitos, e, por conseguinte, não ostentam hodiernamente condições de competir em igualdade pura e simples com os demais pretendentes a uma vaga em instituição de ensino superior, são contemplados com critérios facilitados de acesso à universidade, ainda que obtenham resultado inferior aos demais concorrentes.

- A jurisprudência da própria Suprema Corte norte-americana, berço das ações afirmativas, passou a perfilhar novel entendimento, sustentando que a legitimação das ações afirmativas passa por “demonstrar que o programa responde à necessidade de se compensar uma efetiva e concreta discriminação anterior, praticada pela instituição que adota o programa. A mera existência de uma discriminação social no passado não é mais suficiente para justificar a ação afirmativa”. Impensável afirmar que a Universidade Federal de Goiás possa encontrar-se subsumida a esta proposição.

- Cotejando as premissas fixadas pela doutrina percebe-se com facilidade que: a) os assentados não possuem em comum nenhum dos elementos identificadores usualmente tomados como parâmetro para ter-se como legítima a discriminação positiva (cor, raça, sexo, origem); b) não há registro histórico que permita apontar uma perda histórica sofrida pelo grupamento, e sem esse indicativo de perda, não há que se falar em medida compensatória.

- Faz-se mister que a conjuntura fática seja subsumível ao standart normativo que lhe serve de suporte, o que não se logra efetuar no caso *sub examen*, vez que não há caracterização de grupo que sofreu *historical prejudice* ou que permita entrever

em seus componentes traço comum de impedimento à ascensão econômica

pelos meios tradicionais.

- Esvaziada a premissa necessária para dar-se à medida excepcional a roupagem de ação afirmativa resta apenas o estabelecimento de discriminação que não encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico.

- Inteiramente pertinente, precedente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em apreciação de agravo de instrumento, versando sobre o mesmo tema:

“Passando à análise da questão sob o prisma das ações afirmativas e do sistema de cotas, destaca-se que se está diante de situações eminentemente distintas, isso porque enquanto as chamadas ações afirmativas têm como mote exatamente a inclusão social de minorias historicamente marginalizadas do acesso ao ensino público superior, in casu, é exatamente o oposto que se propõe: não a socialização, mas a criação de um vestibular e curso exclusivos em apartado, para os assentados. E enquanto as cotas têm um caráter de "universalidade", uma vez que abrangem uma série de minorias desfavorecidas, tais como alunos carentes e os afrodescendentes, a proposta em análise beneficia única e exclusivamente os assentados do INCRA, cingindo-se a um segmento por demais restrito e contrastando severamente com a amplitude do sistema de cotas”

#### **O equívoco na escolha do elemento discriminatório**

- A doutrina que houve por debruçar-se sobre as políticas de ação afirmativa afirma tratar-se de ato destinado a implementar a isonomia material.

- A escolha do *discrímen* legítimo torna-se a pedra de toque para transpor a análise da compatibilidade vertical das ações afirmativas com a Constituição da República do plano abstrato para o caso concreto, ou seja, de não mais se questionar a ação afirmativa, mas aquela ação afirmativa. (volta a discutir o que não ia discutir)

- Percuciente análise do professor JOAQUIM FALCÃO que sustentou “se por um lado é tranqüila a constatação de que o princípio da igualdade formal é relativo e convive com diferenciações, nem todas as diferenciações são aceitas. A dificuldade é determinar os critérios a partir dos quais uma diferenciação é aceita como constitucional”.

- CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO propõe o questionamento: “quem são os iguais e quem são os desiguais? [...] Qual o critério manipulável legitimamente [...] que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamento jurídico diverso?”

- JOAQUIM BARBOSA formula resposta à inquirição asseverando que “a legislação infraconstitucional deve respeitar três critérios concomitantes para que atenda ao princípio da igualdade material: a) decorrer de um comando-dever constitucional, no sentido de que deve obediência a uma norma programática que determina a redução das desigualdades sociais (...)”.

- O mesmo jurista, agora em voto proferido na ADIn 3.324, faz exame percuciente da questão:

“Que estejamos, ou não, diante de ações afirmativas, pouco importa, pois o certo é que, para que se legitimem, medidas de caráter manifestamente derogatório de um sistema de acesso, tais como a prevista na norma impugnada, devem passar por testes rigorosos de constitucionalidade, tendentes a verificar, de um lado, se a norma que confere a respectiva vantagem tem como escopo o atingimento de um objetivo constitucional legítimo e, de outro, se o meio utilizado serve, efetivamente, à obtenção dos fins almejados. Este é, em

<p>suma, o chamado strict scrutiny”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- É possível contemplar na Constituição um sem número de comandos de implementação de tratamento diferenciado [...] Tem-se disposições onde a discriminação positiva não é uma faculdade, senão um dever do Estado.</li> <li>- No patamar normativo hierarquicamente inferior também é possível encontrar previsão legal de tratamento diferenciado para indivíduos autodeclarados negros ou indígenas, consubstanciado na lei 11.096/2005 [...] (uma das poucas previsões inscritas na legislação federal sobre cotas no ensino superior), com o objetivo de conceder bolsas nas instituições de ensino superior privadas.</li> <li>- A adoção de medida desigualitária demanda comando – ou autorização – normativo que identifique qual o <i>discrímen</i> a ser empregado em cada caso.</li> <li>- No caso em testilha, pode-se averiguar [averiguar] que não há texto normativo que estabeleça tratamento diferenciado no acesso ao ensino superior ao beneficiário da reforma agrária. [...] As disposições constitucionais referentes à educação apontam em sentido diametralmente oposto. Veja-se, a propósito, o regramento que a Norma Ápice dá à matéria:  “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  (...) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;”</li> <li>- As disposições constitucionais são de clareza solar ao determinar o tratamento igualitário na hora de ofertar vagas de acesso ao ensino superior. O afastamento destas regras e implementação de excepcionalidade demanda, no mínimo, disposição normativa de igual hierarquia.</li> <li>- CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, “a lei não pode erigir em critério diferencial um traço tão específico que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito a ser colhido pelo regime peculiar”. Pois foi exatamente o que fez a UFG ao eleger o fato de ser beneficiário da reforma agrária como elemento diferenciado no acesso ao curso superior. E pior, ante vazio normativo que permita utilizar esta qualidade como <i>discrímen</i> válido”.</li> <li>- <u>A ausência de previsão legal de tratamento diferenciado aos beneficiários da reforma agrária impede que se lhes conceda <i>anticompetitive advantage</i> quando postos em contraste com os demais candidatos ao ingresso no curso de graduação em Direito.</u></li> <li>- Tal situação, afirma o renomado publicista, fere de morte o princípio da igualdade, ou em suas palavras “não se podem interpretar como desigualdades legalmente certas situações, quando a lei não haja “assumido” o fator tido como desequiparador. Isto é, circunstâncias ocasionais que proponham <u>fortuitas, acidentais, cerebrinas ou sutis distinções entre categorias de pessoas não são de se considerar</u>. Então, se a lei se propôs distinguir pessoas, situações, grupos, e se tais diferenciações se compatibilizam com os princípios expostos, não há como negar os <i>discrímens</i>. Contudo, <u>se a distinção não procede diretamente da lei que instituiu o benefício ou exonerou de encargo, não tem sentido prestigiar interpretação que favoreça a contradição de um dos mais solenes princípios constitucionais</u>”</li> <li>- LUÍS ROBERTO BARROSO observa que: “<u>de plano, portanto, não será legítima a desequiparação aleatória, arbitrária, caprichosa</u>. O elemento discriminatório deve ser relevante e residente nas pessoas por tal modo</li> </ul>
---

diferenciadas. Não pode ser externo ou alheio a elas.

- Tem-se que a eleição do elemento que seria idôneo a ensejar tratamento diferenciado entre os vestibulandos que se candidatam anualmente a uma vaga no curso de Direito da UFG e os integrantes da “turma especial” deu-se ao livre talante da vontade dos gestores da instituição de ensino superior, que agiram sem espeque em qualquer ato normativo.

- Desnecessário, por presumir-se de conhecimento geral, a alusão ao princípio da legalidade, consubstanciado no art. 37, caput, da Constituição da República, que mantém o administrador adstrito às balizas legais de atuação, sendo de se salientar que os gestores da UFG não se furtam à circunscrição do referido dispositivo.

- Não há qualquer estudo que indique que os assentados da reforma agrária sofrem maiores dificuldades no acesso ao ensino superior que os demais moradores pobres do interior do Estado de Goiás. Por acaso o filho do servente de pedreiro da cidade de Goiás tem maior facilidade de acesso ao ensino superior que o filho do assentado? Ou o filho do funcionário da oficina mecânica? Ou o próprio mecânico? Por que não criar um curso de Direito para trabalhadores de oficinas mecânicas? Ou para trabalhadores de lojas de concerto de bicicleta? Ou para vendedores de gêneros alimentícios de beira de estrada? Decerto que a pertinência de todos eles para com o Direito é a mesma que a dos beneficiários da reforma agrária.

- Não há objetivo a ser atingido, senão uma afinidade ideológica que começa a perder o pudor de mostrar as caras e vir a público ante a estupefação geral. Cada vez mais o Brasil é menos competitivo e mais paternalista, formando gerações de analfabetos funcionais que contam com o beneplácito do Estado, que não demanda dos interessados nenhum esforço pessoal.

- Não há como escapar à constatação de que foi absolutamente equivocado o *discrímen* eleito pela UFG para contemplar os beneficiários da reforma agrária com um vestibular e curso superior próprio em detrimento da massa de interessados que sacrifica sua vida pessoal em busca de uma vaga em instituição de ensino superior de qualidade.

### **A arregimentação ideológica**

- A constituição da República possui disposição expressa sobre ao delinear o regramento do direito à educação:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

III - **pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas**, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;”

- Conforme a Min. Carmen Lúcia: “Os planos e programas das entidades públicas e particulares de ação afirmativa deixam sempre à disputa livre da maioria a maior parcela de vagas em escolas, em empregos, em locais de lazer, etc., como forma de garantia democrática do exercício da liberdade pessoal e da realização do princípio da não-discriminação”

- Não houve reserva de vagas aos indivíduos que se pretendia beneficiar, mas a criação de um curso de graduação a eles exclusivo, em franca violação à exigência constitucional de pluralismo de idéias no ensino, além de obstar o acesso ao ensino superior àqueles que não se encontrassem inseridos na casta que a UFG pretendeu sobrelevar.

- Fácil entender o porquê da opção [...] quando há a oportunidade de analisar de

modo mais detido a prova de ingresso à instituição. O conteúdo da avaliação de conhecimentos vai do tendencioso ao pernicioso. Tome-se como exemplo a questão de número 19 da prova. Segundo ela “sob a lógica dos movimentos sociais no campo a agricultura brasileira é latifundiária, sendo necessária a sua superação pela agricultura de caráter familiar.

- Se a primeira parte da assertiva não merece reparo, a segunda não só se mostra incompatível com a redação constitucional (que em sua redação final não trouxe a possibilidade de desapropriação do latifúndio produtivo), como permite entrever o viés de engajamento ideológico que se espera do futuro estudante. Não é uma aferição de conhecimento, mas um filtro ideológico.

- Lamentável que tal doutrinação ocorra às expensas do erário, e em detrimento de estudantes que querem, de fato, apreender o conteúdo das matérias a ser ministrado, ao invés de engajar-se em projetos políticos.

### **A Violação ao princípio da proporcionalidade**

- LUIS ROBERTO BARROSO, ao afirmar que “o princípio em exame tem se mostrado um versátil instrumento de proteção de direitos e do interesse público contra o abuso de discricionariedade, tanto do legislador quanto do administrador”;

- O conteúdo do referido princípio “o princípio da razoabilidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; c) que haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha”.

- a) subprincípio da adequação: Comparação de se a ferramenta eleita (ato administrativo) é idôneo à promoção do fim pretendido pelo administrador. [...] A finalidade buscada pela reforma agrária é viabilizar a subsistência do assentado, recrudescendo os laços que o unem à terra, de modo que dela possa retirar não só o seu sustento, mas seja o meio econômico que lhe permita galgar melhor posto no estamento social. [...] É de obviedade contundente que o curso de Direito não se presta a nenhuma dessas finalidades, contribuindo, como ressaltado alhures, para deslocar o homem do campo para o centro urbano, fazendo movimento migratório reverso daquele pretendido teleologicamente pelo art. 184 e seguintes da Constituição da República.

- b) subprincípio da necessidade: Falar em necessidade implica entrever “meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual”. Expressivo contingente de candidatos ao curso de Direito, inclusive de outras unidades da federação – pois é notório que os vestibulandos viajam na busca pela sonhada vaga em faculdade gratuita e de qualidade – viu-se privado da chance de concorrer à discência acadêmica, pois o certame cingiu-se aos laureados pelo perfil sócio-ideológico que se pretendeu implementar na UFG. Tal restrição de direitos, à toda evidência, não era necessária. A UFG [...] poderia ter encampado práticas de instituições de ensino superior de indiscutível credibilidade, como a UERJ e a UFRJ, e criado as 'escolas de aplicação', que são justamente cursos gratuitos destinados àquela parcela da população que não consegue custear o ensino privado e pretende concorrer em igualdade de condições quando da busca pelo ensino universitário. Trata-se de medida idônea a atingir o fim proposto, sem necessidade de restrição excessiva de direito individual. Tal comportamento ainda encontraria suporte normativo no art. 206,

VII, da Constituição da República, que preconiza ser um dos princípios regentes da atividade de ensino a “garantia de padrão de qualidade”. Sim, pois difícil imaginar que se consiga ministrar ensino de qualidade, mormente quando reconhecidamente falido o sistema de ensino público, fundamental e médio, a indivíduos que se mostram incapazes de demonstrar a premissa cognitiva mínima e necessária para sorver os conhecimentos que serão ministrados no curso de Direito, tanto assim que necessitam de certame diferenciado, onde é negado acesso a interessado que não integre o pequeno universo de contemplados pela UFG.

c) subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito: Compreendendo esta parcela da proporcionalidade como a relação de custo-benefício[...] não há dificuldade em visualizar a estridente infringência à Norma Ápice. [...] Sacrificou-se o livre acesso ao vestibular, prova destinada a selecionar os mais capacitados a captar o conhecimento específico que lhes será ministrado, o que, ao menos no plano hipotético, garante um retorno social muito mais satisfatório, em nome de uma promoção de grupo de sessenta unguídos, para supostamente corrigir uma histórica injustiça social que jamais será demonstrada.

#### **Da antecipação da tutela jurisdicional pretendida**

- Faz-se mister tecer algumas considerações sobre a tempestividade da tutela jurisdicional.

- As aulas da 'turma especial' do curso de graduação em Direito iniciaram-se no primeiro semestre de 2007 [...]. Considerando o lapso temporal ordinário à conclusão do curso de graduação, seu encerramento ocorreria no ano de 2011.

- Tem-se por imprescindível a concessão da tutela *initio litis*, sob pena do transcurso do tempo esvaziar a eficácia do provimento jurisdicional que vier a ser prolatado, vez que o transcurso temporal necessário até a prolação de decisão revestida de cognição exauriente provavelmente implicaria em sentença proferida após a conclusão do curso, e, como visto, não mais passível de correção a ilegalidade.

- Frise-se, contudo, que a concessão da tutela pretendida não precisa ser imediata, é possível, até para resguardo dos discentes do curso, aguardar o término do semestre letivo, para então obstaculizar o prosseguimento do curso. Desta forma, tem-se por atendida a exigência de que a tutela prestada antecipadamente não venha a mostrar-se irreversível, consoante o art. 273, § 2º, do referido compêndio normativo.

#### **Conclusão**

- A conclusão que se extrai de todo o exposto é que a criação da ‘Turma especial de graduação em Direito para beneficiários da reforma agrária’ padece de injuridicidades desde a sua gênese, nódoas estas que se espraíram pela execução da atividade material, ensejando desvio de finalidade, malversação de recursos públicos, tudo isso sob uma roupagem artificiosa de ação afirmativa, implicando em agressão aos princípios da isonomia e da proporcionalidade, bem como negativa de vigência a diversos dispositivos constitucionais atinentes à educação, reclamando o interesse público a interrupção das atividades da referida turma, sua desconstituição e obstaculização à criação de outras turmas especiais nos mesmos moldes.

#### **Pedidos:**

	<p>a) Pela concessão da antecipação da tutela jurisdicional pretendida, após a oitiva dos representantes judiciais das demandadas, consoante o art. 2º da Lei 8437/92, determinando-se a suspensão do curso de graduação de Direito, até o julgamento de mérito da demanda;</p> <p>b) pela citação dos integrantes do polo passivo da lide para que, querendo, contestem o pedido;</p> <p>c) pelo julgamento da lide com resolução de mérito, consoante o art. 269, I, do Código de Processo Civil, confirmando a tutela concedida antecipadamente, reconhecendo-se a impossibilidade de utilização de recursos do PRONERA para custeio de curso superior em área de conhecimento que não se mostre evidentemente ligada aos fins colimados pela reforma agrária, e via de consequência, declarando-se a ilegalidade da Portaria Conjunta INCRA/P/INCRA/SR(04)GO/UFG Nº 9 de 17 de agosto de 2007;</p> <p>d) pelo julgamento da lide com resolução de mérito, consoante o art. 269, I, do Código de Processo Civil, confirmando a tutela concedida antecipadamente, reconhecendo-se a injuridicidade ab ovo da criação do curso de graduação em Direito para os beneficiários da reforma agrária e seus filhos, e, via de consequência, determinando-se a extinção do mesmo;</p> <p>e) pelo julgamento da lide com resolução de mérito, consoante o art. 269, I, do Código de Processo Civil, para determinar à segunda demandada que se abstenha de criar curso de ensino superior que tenha forma de ingresso diversa da aprovação em vestibular aberto a todos que preencham as condicionantes legais.</p>
<p>Fonte: Justiça Federal. Autos do processo 2008.35.00.013973-0.</p>	

O Ministério Público Federal (MPF-GO) justifica a Ação Civil Pública afirmando que a UFG e o INCRA firmaram termo de cooperação técnica para criação do Curso de Direito para assentados, “a ser custeado pelo Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos – PRONERA e que INCRA e UFG implementaram “medida de exceção, restritiva do direito de competir pelas vagas existentes, que se pretende ver acobertada pelo manto simpático e politicamente correto das ações afirmativas” (BRASIL g, 2007, p. 2).

É interessante notar que a petição inicial aponta que o objetivo da Ação Civil Pública não é analisar “hipoteticamente” a questão das ações afirmativas e sua compatibilidade com a Constituição, mas trazer ao Judiciário a apreciação acerca dos recursos públicos destinados e o público-alvo específico para a criação do curso de Direito (BRASIL g, 2007, p 2-3):

Não se pretende discutir, na demanda, a compatibilidade vertical hipotética de tal decisão política com a Constituição da República. A admissão da ação afirmativa é – para o bem ou para o mal – questão de antemão pacificada em nosso direito até pelo verniz politicamente correto que lhe é ínsito, muito ao gosto da maioria dos



juristas que entendem indissociável política e Direito, boa parte deles alçados à mais alta corte de justiça de nosso país.

Pretende trazer à apreciação do Poder Judiciário a análise de adequação de emprego de recursos públicos para custeio do referido curso de graduação, bem como do *discrimen* eleito para emprestar tratamento diferenciado a determinado grupamento social, in casu, os assentados beneficiários da reforma agrária e seus filhos, em detrimento de indeterminável grupamento de potenciais candidatos ao curso de Direito, em superiores condições culturais-cognitivas.

A Ação Civil Pública, na pessoa do Procurador Raphael Perissé Rodrigues Barbosa, levantou diversos questionamentos relacionados à possibilidade jurídica de existência da Turma “Evandro Lins e Silva”, que informam praticamente todo o processo judicial e podem ser divididos nos seguintes tópicos:

#### 1.4.3.1.1. Impossibilidade jurídica de utilização de recursos do PRONERA para custeio do curso de Direito destinado aos assentados da Reforma Agrária

O Ministério Público Federal - Goiás destaca, com base na análise do Ato Instituidor do PRONERA (Portaria nº 10, de 16 de abril de 1998), que um curso de Direito não se presta aos fins do PRONERA, cujo objetivo é “fortalecer a educação nos Assentamentos de Reforma Agrária, **utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável do assentamento**” (BRASIL g 2007, p. 4) (grifos no original).

O Promotor Federal afirma que o “direito à educação” do assentado, previsto no PRONERA, deve guardar relação com a sua “finalidade útil contextualizada”, que é “manter o homem ligado à terra” (BRASIL g, 2007, p. 4), conforme determina o art. 205 da Constituição Federal.

A partir destes elementos, o MPF-GO demonstra que o PRONERA não guarda relação lógica com a criação de um curso de direito, pois “o estudo do Direito por parte dos beneficiários da reforma agrária não se presta a nenhum dos desideratos propostos”, já que “não o qualifica para o trabalho, não usa metodologia específica para o campo e não contribui para o desenvolvimento sustentável do assentamento” (BRASIL g, 2007, p. 4). De forma que, o convênio celebrado entre INCRA e UFG configuram desvio de recursos públicos, pois visa projeto pois objetivo diverso da finalidade almejada pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).

O MPF-GO ainda acrescenta que:

O habitat do profissional do Direito, em qualquer de suas vertentes, é o meio urbano, pois é nesta localidade em que se encontram os demais operadores da ciência jurídica. Ainda que venha ele a patrocinar pretensão titularizada por cidadão que habite a mais distante área rural, endereçará a sua demanda a órgão do Poder Judiciário, não encontrando em paragens rurícolas.

Caso a sua formação jurídica o conduza à busca por colocação na Administração Pública, através de concurso público, também será inevitável seu deslocamento ao aglomerado urbano. Se pretender seguir a área acadêmica, imprescindível também se fará a sua migração em busca de centro universitário (BRASIL g, 2007, p. 4).

Ressalta-se ainda que é impossível um raciocínio diverso, pois ainda que se procedesse a construção mental que admitisse a fixação do graduado do curso de Direito em sua localidade de origem, prestando serviços jurídicos, “não se pode passar ao largo da constatação de que a turma conta com sessenta alunos, sendo de clareza solar que as paragens rurais não tem como absorver tal quantitativo de mão de obra que se pretende jurídica” (BRASIL g, 2007, p. 5).

Partindo do mesmo pressuposto, o MPF-GO analisa a impossibilidade de relacionar os objetivos da Reforma Agrária e os objetivos da criação da Turma, demonstrando que tais objetivos não podem ser alcançados, já que não se garante a manutenção do homem no campo nem o aproxima da propriedade rural.

Desta forma, defende a utilização dos recursos do PRONERA somente para áreas do conhecimento que lidam diretamente com a terra, como Engenharia Agrônômica, Medicina Veterinária, Biologia etc., defendendo que sua utilização para um curso de Direito configura desvio de finalidade do emprego de recursos do PRONERA:

Tem-se, pelo conjunto normativo, que o âmbito de discricionariedade da Administração Pública [...] ficava adstrito, ao menos utilizando-se de recursos do PRONERA, *em área do conhecimento inerente ao lido com a terra, característica esta de que obviamente não se vê revestido o Direito.*

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

As duas hipóteses denotam [...] o desvio de finalidade do emprego dos recursos do PRONERA, [...], *pois evidente a lesividade ao patrimônio social.* Diverso seria o raciocínio se o curso fosse de Engenharia Agrônômica (ou florestal), Medicina Veterinária, Biologia, ou outra carreira que proporcionasse *conhecimentos efetivamente aplicáveis ao cotidiano dos assentados.*

*Quimeras do tipo “o Direito até agora só é para a elite” ou “vamos democratizar o conhecimento das letras jurídicas” soam belas em odes ou manifestos, mas apresentam-se inaptos à produção de efeitos construtivos para a coletividade. Espraiar conhecimento não quer dizer melhorar a vida dos membros da sociedade, pois é necessário que tal atividade seja executada com planejamento, inteligência e divorciada de ideologias anacrônicas subjacentes* (BRASIL g, 2007, p. 06-07). (grifos nossos).

O MPF-GO afirma, a partir do princípio da razoabilidade proposto por Luiz Roberto Barroso, que a Turma não se adéqua aos critérios elencados pelo autor, sendo necessária a declaração de sua incompatibilidade com o PRONERA, pois o princípio da razoabilidade é um instrumento para proteção de direitos contra o abuso de discricionariedade, tanto do legislador quanto do administrador, que deve ser utilizado quando (BRASIL g, 2007, p. 17-18):

a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; c) que haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.

E ressalta que a Turma não se adéqua a nenhum dos três requisitos, pois, quanto ao subprincípio da adequação, a “finalidade da reforma agrária é viabilizar a subsistência do assentado, recrudescendo os laços que o unem à terra, de modo que dela possa retirar não só o seu sustento, mas seja o meio econômico que lhe permita galgar melhor posto no estamento social” (BRASIL g, 2007, pp. 18-19). De forma que o curso de Direito não concretiza nenhuma dessas finalidades, contribuindo, ao contrário, para um “movimento migratório reverso”, no qual os estudantes irão incentivar a saída dos sujeitos do campo (BRASIL g, 2007, p. 19).

Quanto ao subprincípio da necessidade, o MPF-GO afirma que um grande montante de pessoas – inclusive de outras unidades da Federação – viram-se privados da possibilidade de concorrer à tão sonhada vaga em uma faculdade gratuita, pois “o certame cingiu-se aos laureados pelo perfil sócio ideológico que se pretendeu implementar na UFG. Tal restrição de direitos, a toda evidência, não era necessária” (BRASIL g, 2007, p. 20-21).

O MPF avalia que seria uma medida mais idônea e que sacrificaria menos o direito individual, se a UFG adotasse postura diferente, na qual os assentados pudessem participar de “cursos preparatórios” para concorrer às vagas disponíveis, garantindo, inclusive, um maior padrão de qualidade, pois é:

difícil imaginar que se consiga ministrar ensino de qualidade, mormente quando reconhecidamente falido o sistema de ensino público, fundamental e médio, a indivíduos que se mostram incapazes de demonstrar a premissa cognitiva mínima e necessária para sorver os conhecimentos que serão ministrados no curso de Direito (BRASIL g, 2007, p. 21).

Por fim, quanto ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o MPF-GO defende que ficou configurada a sua violação:

sacrificou-se o livre acesso ao vestibular, prova destinada a selecionar os mais capacitados a captar o conhecimento específico que lhes será ministrado, o que, ao menos no plano hipotético, garante um retorno social muito mais satisfatório, em nome de uma promoção de grupo de sessenta unidos, para supostamente corrigir uma histórica injustiça social que jamais será demonstrada (BRASIL g, 2007, p. 21).

#### 1.5.3.1.2. A Turma de Direito não se enquadra como uma ação afirmativa

O MPF-GO considera as ações afirmativas como meio de suplantar “a isonomia em sua acepção puramente formal, ao reconhecer-se que a concessão de oportunidades iguais a indivíduos oriundos de realidades inteiramente díspares seria, ao invés de implementar, negar o princípio da igualdade” (BRASIL g, 2007, p. 28). Como tal, as ações afirmativas seriam medidas de exceção, restritivas de direito da maioria, “pelo que merecem interpretação dentro dos *standarts* firmados pela ordem jurídica; e cujo fundamento filosófico é a reparação contra desvantagens historicamente estabelecidas” (BRASIL g, 2007, p. 28).

O MPF usa como exemplo as cotas raciais (BRASIL g, 2007, p. 29):

Tome-se como exemplo a política de cotas raciais. Considerando que os indivíduos de pigmentação ou traços fisionômicos predominantemente conducentes à etnia negra denotam ter algum grau de descendência de escravos, parcela comunitária que sofreu inegáveis limitações ao exercício de direitos, e, por conseguinte, não ostentam hodiernamente condições de competir em igualdade pura e simples com os demais pretendentes a uma vaga em instituição de ensino superior, são contemplados com critérios facilitados de acesso à universidade, ainda que obtenham resultado inferior aos demais concorrentes.

É juntada jurisprudência da Corte norte-americana, demonstrando que pelo seu “novel entendimento” sustenta que as ações afirmativas só podem ser concebidas quando demonstrada a efetiva discriminação promovida por um determinado órgão, demandando uma

ação específica desse mesmo órgão, sob pena de sua deslegitimação, o que não se pode afirmar sobre a UFG (BRASIL g, 2007).

O MDF ainda avalia que o assentado da Reforma Agrária não pode ser objeto de uma ação afirmativa, pois: a) não possui nenhum dos elementos comumente identificadores para as ações afirmativas (cor, raça, sexo, origem); b) não há registro que indica essa perda histórica do grupamento, sem o que não se pode falar em medida compensatória (BRASIL g, 2007, p. 29).

A fundamentação construída pelo MPF-GO busca diferenciar o sistema de cotas para afrodescendentes ou alunos carentes e outras políticas de acesso à Educação Superior, e o PRONERA. A motivação para este argumento, na opinião do Procurador, é a ausência de previsão normativa para esta política.

#### 1.4.3.1.3. O equívoco na escolha do elemento discriminatório falta de previsão normativa

O MPF-GO afirma que não pretende discutir as “ações afirmativas”, mas “aquela ação afirmativa” (BRASIL g, 2007, p. 12) apresentando a necessidade de critérios para estipular quem pode ser alvo de políticas compensatórias ou discriminações positivas e em que termos elas podem se realizar. Para tal, o MPF-GO aponta a necessidade de previsão normativa para a adoção de ações afirmativas:

É possível contemplar na Constituição um sem número de comandos de implementação de tratamento diferenciado [...] Tem-se disposições onde a discriminação positiva não é uma faculdade, senão um dever do Estado. Migrando para o patamar normativo hierarquicamente inferior também é possível encontrar previsão legal de tratamento diferenciado para indivíduos autodeclarados negros ou indígenas, consubstanciado na lei 11.096/2005 [...] com o objetivo de conceder bolsas nas instituições de ensino superior privadas. (BRASIL g, 2007, p. 13)

Além dessa inexistência de previsão normativa, o MPF-GO alega que os princípios consubstanciados na Constituição Federal, acerca da educação vão no sentido contrário da Turma Especial, pois fala-se em “igualdade de condições de acesso” (art. 206, I) e “acesso aos níveis mais elevados de ensino, segundo a capacidade de cada um” (art. 208, V).

Para o MPF-GO: “As disposições constitucionais são de clareza solar ao determinar o tratamento igualitário na hora de ofertar vagas de acesso ao ensino superior. O afastamento destas regras e implementação de excepcionalidade demanda, no mínimo, disposição normativa de igual hierarquia.” (BRASIL g, 2007p. 14).

Segundo este argumento: “a ausência de previsão legal de tratamento diferenciado aos beneficiários da reforma agrária impede que se lhes conceda *anticompetitive advantage* quando postos em contraste com os demais candidatos ao ingresso no curso de graduação em Direito” (BRASIL g, 2007, p. 15).

Conforme estes elementos, a proposta, portanto, configura grave violação ao princípio da igualdade:

Não há qualquer estudo que indique que os assentados da reforma agrária sofrem maiores dificuldades no acesso ao ensino superior que os demais moradores pobres do interior do Estado de Goiás. Por acaso o filho do servente de pedreiro da cidade de Goiás tem maior facilidade de acesso ao ensino superior que o filho do assentado? Ou o filho do funcionário da oficina mecânica? Ou o próprio mecânico? Por que não criar um curso de Direito para trabalhadores de oficinas mecânicas? Ou para trabalhadores de lojas de concerto (sic) de bicicleta? Ou para vendedores de gêneros alimentícios de beira de estrada? Decerto que a pertinência de todos eles para com o Direito é a mesma que a dos beneficiários da reforma agrária.

Não há objetivo a ser atingido, senão uma afinidade ideológica que começa a perder o pudor de mostrar as caras e vir a público ante a estupefação geral. Cada vez mais o Brasil é menos competitivo e mais paternalista, formando gerações de analfabetos funcionais que contam com o beneplácito do Estado, que não demanda dos interessados nenhum esforço pessoal.

Não há como escapar à constatação de que foi absolutamente equivocada o discrimen eleito pela UFG para contemplar os beneficiários da reforma agrária com um vestibular e curso superior próprio em detrimento da massa de interessados que sacrifica sua vida pessoal em busca de uma vaga em instituição de ensino superior de qualidade (BRASIL g, 2007, p. 16-17).

1.5.3.1.4. A Turma é uma “cota ideológica” para Assentados(as) e Agricultores(as) Familiares Rurais.

O MPF-GO vai buscar no Processo Seletivo da turma a demonstração de que há um “filtro ideológico” na sua criação, dado o caráter de exclusividade na iniciativa e seu desrespeito à “pluralidade de idéias e concepções pedagógicas” que devem informar a Educação. De forma que a turma representa, na verdade, uma “cota ideológica” para determinados setores beneficiados por sua condição de “casta” superior:

Não houve reserva de vagas aos indivíduos que se pretendia beneficiar, mas a criação de um curso de graduação a eles exclusivo, em franca violação à exigência constitucional de pluralismo de idéias no ensino, além de obstar o acesso ao ensino superior àqueles que não se encontrassem inseridos na casta que a UFG pretendeu sobrelevar.

Fácil entender o porquê da opção [...] quando há a oportunidade de analisar de modo mais detido a prova de ingresso à instituição. O conteúdo da avaliação de conhecimentos vai do tendencioso ao pernicioso. Tome-se como exemplo a questão de número 19 da prova. Segundo ela, “sob a lógica dos movimentos sociais no campo a agricultura brasileira é latifundiária, sendo necessária a sua superação pela agricultura de caráter familiar.”

Se a primeira parte da assertiva não merece reparo, a segunda não só se mostra incompatível com a redação constitucional (que em sua redação final não trouxe a possibilidade de desapropriação do latifúndio produtivo), como permite entrever o viés de engajamento ideológico que se espera do futuro estudante. Não é uma aferição de conhecimento, mas um filtro ideológico.

Lamentável que tal doutrinação ocorra às expensas do erário, e em detrimento de estudantes que querem, de fato, apreender o conteúdo das matérias a ser ministrado, ao invés de engajar-se em projetos políticos (BRASIL g, 2007, p. 18-19).

Por fim, ainda acrescenta-se que é lamentável tal doutrinação “ocorra às expensas do erário, e em detrimento de estudantes que querem, de fato, apreender o conteúdo das matérias a ser ministrado, ao invés de engajar-se em projetos políticos (BRASIL g, 2007, p. 20).

#### ***1.4.3.2. Contra argumentação: INCRA e UFG***

Em resposta, o INCRA informou que há diversas manifestações favoráveis no sentido da regularidade e constitucionalidade do curso, e que elaborou a Portaria/Incr/P/nº 282, de 16/04/2004, salientando que um dos objetivos da reforma agrária seria “proporcionar educação aos assentados em curso superior em diversas áreas do conhecimento e que os recursos do PRONERA podem e devem ser utilizados na educação e não tratam-se de um privilégio, mas sim de uma política pública, justificada m razão da desigualdade” (BRASIL g, 2007, p. 60).

Quanto à alegação de que o convênio celebrado entre INCRA e UFG configura desvio de recursos públicos, uma vez que o projeto visa objetivo diverso da finalidade almejada pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), pois o curso de Direito não guarda relação com o espaço agrário e com o trabalho e fixação do homem no campo, o INCRA argumenta que 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 ainda pondera que o projeto cumpre com os preceitos do Estado Democrático de Direito e que, portanto, está relacionado com a manutenção do homem no campo (BRASIL g, 2007, p. 62).

Por fim, o INCRA pondera que o referido termo de cooperação não está eivado de ilegalidade/inconstitucionalidade e que não fere os princípios constitucionais, eis que o referido curso está legitimado pelo princípio da isonomia, que afirma dar tratamento igualitário aos que se encontram em situação de igualdade, e o tratamento desigual daqueles que se encontram em situação desfavorável e que, portanto, o curso nada mais é do que uma forma de se efetivar o Direito Agrário Constitucional em conjunto com o Estado Democrático de Direito, imposto pela Constituição Federal.

A Universidade Federal de Goiás, por sua vez, informa que tanto a Procuradoria da República no Estado de Goiás, como a Subprocuradoria-Geral da República, concluíram pelo reconhecimento e legalidade da criação do curso de Direito para beneficiários da reforma agrária, haja vista que a subsunção conceitual à ação afirmativa, o acerto na escolha do elemento discriminatório, a não arregimentação ideológica e a adequação ao princípio da proporcionalidade – fato este comprovado pelas alegações e justificativas de arquivamento do referido inquérito civil público (BRASIL g, 2007, p. 69). E ressalta os julgados do TRF 1ª e 5ª Região e do STJ, validando as ações afirmativas na área de educação para grupos sociais.

A UFG defende que as Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e que a intervenção do judiciário, na forma pretendida pelo Ministério Público Federal, implicaria em interferência na competência conferida à autoridade administrativa, sob o critério da discricionariedade, para atingir determinado fim sem se submeter a comando de terceiros.

Por fim, a UFG acrescenta que há nexo de causalidade a justificar a criação de curso de direito direcionado exclusivamente aos beneficiários da reforma agrária e seus familiares. E que o termo de cooperação técnico-orçamentária firmado entre o INCRA e a UFG, visa defender a dignidade humana e os direitos inerentes à cidadania dos assentados, ambos em situação de déficit notório, não por responsabilidade nem culpa deles.



### 1.5. A sentença

A sentença de primeiro grau confirmou a tese da Ação Civil Pública acerca da impossibilidade de criação de uma turma de direito utilizando verbas do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, reiterando a tese de “desvio de finalidade”, e determinando o fechamento da turma.

<b>TABELA 8</b>	
<b>Documento</b>	Sentença Judicial
<b>Análise de forma</b>	<b>Documento:</b> Sentença Processo 2008.35.00.013973-0. Requerente: Ministério Público Federal; requerido: INCRA e outro <b>Espécie:</b> Sentença <b>Órgão inserido:</b> 9ª Vara Federal do Estado de Goiás <b>Autoridade:</b> Juiz Roberto Carlos de Oliveira <b>Local:</b> Goiânia <b>Data em que se manifestou:</b> 15 de junho de 2009.
<b>Síntese do conteúdo</b>	<b>Argumentação da acusação</b>  <b>Argumentação da defesa/ contraditório</b>  <b>Decisão Preliminarmente</b> -A Universidade Federal de Goiás sustenta que a propositura da ação civil pública, pelo MPF, após confirmação pela Subprocuradoria-Geral da República da decisão de arquivamento do inquérito civil público instaurado pelo mesmo órgão, viola a decisão de arquivamento, nos termos do § 3º do art. 9º da Lei 7.347/85. - Sem razão, contudo. - O art. 9º, da Lei nº 7.347/85 regula o procedimento a ser seguido pelo Ministério Público em caso de conclusão pela inexistência de fundamento para a propositura de ação civil pública. - Não afasta, todavia, o direito de ação conferido ao órgão para promover ação civil pública, diante da independência funcional de que são dotados os órgãos do ministério público, consoante disposto no art. 4º da Lei complementar 75/93. - Ademais, como a instauração de inquérito civil público não é condição indispensável para a propositura de ação civil pública, seu arquivamento não impede que qualquer outro legitimado, mesmo que integrante da mesma carreira, promova a ação caso entenda existir fundamento para a propositura. - Assim, plenamente possível e aceitável que sob o fundamento da existência de novos fatos o i. Membro do Parquet Federal promova o desarquivamento dos autos de inquérito civil público e no exercício da independência funcional conclua em sentido diverso daquele verificado anteriormente, promovendo assim ação civil pública em defesa do patrimônio público. - Finalmente, há de se ressaltar que na espécie deve sobressair a interpretação que assegure o mais amplo controle dos atos da administração pública, possibilitando a apreciação pelo judiciário da conformidade de tais atos com a Constituição Federal e com as leis vigentes.

- Rejeito, portanto a preliminar arguida pela Universidade Federal de Goiás.

### **Mérito**

#### **Do convênio para criação do curso de Direito**

- O Ministério Público Federal se insurge, inicialmente, contra a utilização de recursos do PRONERA para custeio de curso superior em área de conhecimento desvinculado das finalidades da reforma agrária, postulando a declaração de ilegalidade da portaria conjunta INCRA/P/INCRA/SR(04)GO/UFG N° 9, de 17/08/2007.

- O PRONERA foi instituído pelo Ministério extraordinário de política fundiária, por meio da portaria n° 10, de 16/04/1996, com o objetivo de fortalecer a Educação nos Assentamentos de Reforma Agrária, utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável do assentamento;

- Para cumprir tal desiderato o INCRA estabeleceu, através da portaria conjunta INCRA/P/INCRA/SR(04)GO/UFG N° 9, de 17/08/2007, cooperação técnica-orçamentária com a Universidade Federal de Goiás, com a finalidade de “implementação de Curso de Graduação em Direito na Ação de Formação de Profissionais de Nível Superior adaptados à Reforma Agrária do Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos – PRONERA”.

- Estabelece, ainda, referida portaria conjunta que os recursos necessários para a execução “correrão à conta do orçamento do INCRA, para pagamento das despesas decorrentes dos serviços executados”.

- A finalidade do acordo de cooperação, contudo, não se coaduna com o objetivo institucional do PRONERA e não atende aos postulados da reforma agrária.

-Com efeito, como transcrito acima, o PRONERA foi criado “com o objetivo de fortalecer a Educação nos Assentamentos de Reforma Agrária, utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável do assentamento”, e tal propósito não pode ser alcançado através do curso de graduação em direito, pois o mister do bacharel em direito não é desenvolvido no campo e não tem qualquer relação com a atividade ali desenvolvida, senão reflexamente, como qualquer outro labor profissional, como medicina, odontologia ou engenharia civil, dentre diversas áreas do conhecimento.

- De fato, o argumento de que o direito versa sobre as lides fundiárias denota o caráter reflexo que tal conhecimento tem em relação ao labor rural.

- Da simples leitura dos termos justificadores da criação do PRONERA, aliado aos propósitos da reforma agrária de fixação do homem no campo, verifica-se que há efetivo desvio de finalidade do programa ao empregar recursos públicos para subsidiar a formação jurídica dos assentados e filhos de assentados.

- Portanto, não obstante se reconheça que a educação do homem do campo é indispensável para garantir o desenvolvimento sustentável dos assentamentos, conferindo êxito ao programa de reforma agrária, tal fato não autoriza a utilização de recursos públicos em total afronta aos objetivos que fundamentam a distribuição de terras aos pequenos agricultores desprovidos do principal instrumento de produção, a terra.

- É a fixação do homem no campo com condições de sobrevivência e desenvolvimento que valida a desapropriação e transferência de terras aos

assentados, e tal objetivo sequer tangencia com a formação técnico/jurídica que se pretende conferir aos assentados com a criação do curso de direito pelo INCRA/UFG.

- Dessa forma, há evidente desvio de finalidade e, por conseqüência, flagrante ilegalidade no convênio estabelecido através da Portaria Conjunta INCRA/P/INCRA/SR(04)GO/UFG N° 9, de 17/08/2007 para a utilização de recursos do PRONERA no custeio de curso superior em direito.

#### **Das Políticas Afirmativas**

- Não há que se confundir a presente controvérsia com as políticas afirmativas de reserva de vagas, seja a alunos oriundos de escolas públicas, seja a determinadas raças ou etnias.

- Com efeito, não versa a presente causa sobre a reserva de determinado percentual de vagas nas universidades públicas para assentados ou seus filhos, mas a criação de curso exclusivo para tal grupamento.

- As políticas afirmativas de reserva de vagas, adotadas por diversas universidades brasileiras, inclusive pela Universidade Federal de Goiás, têm merecido a acolhida dos Tribunais, conforme se pode verificar de inúmeros julgados que acolheram a tese e julgaram pela constitucionalidade do sistema de cotas nas universidades.

- Todavia, o ponto central abordado na presente ação é diverso, pois não se discute a pertinência e validade da adoção do sistema de cotas ou de adoção de políticas afirmativas de inserção de determinado grupo desfavorecido no sistema de ensino superior, discute-se, tão somente, a validade da criação do curso de direito exclusivo para assentados e filhos de assentados beneficiários da reforma agrária.

#### **Da violação ao princípio da isonomia**

- Ainda que se reconhecesse a possibilidade de utilização de recursos do PRONERA para subsidiar a formação jurídica dos beneficiários da reforma agrária o convênio não estaria legitimado por ofensa ao princípio da igualdade.

- Após longo trâmite nas instâncias universitárias e contando com manifestações favoráveis do MPF e da OAB, e desfavorável do MEC, em 15/09/2006 foi criada pela Universidade Federal de Goiás a turma especial de graduação em direito para beneficiários da reforma agrária, estendida aos cidadãos beneficiados pela política nacional de agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais (lei n° 11236, de 24 de julho de 2006), nos termos da resolução do CONSUNI n° 18/2006.

- Embora seja reconhecida a autonomia didático-científica nas universidades para a criação, ampliação ou redução do número de vagas nos cursos ministrados pelas mesmas, tais instituições não estão imunes ao regramento contido na legislação que rege a matéria, nem tampouco aos ditames contidos na Constituição Federal.

- Verifico que a destinação exclusiva das vagas na referida turma de direito aos beneficiários da reforma agrária, mesmo com a extensão aos beneficiários da lei 11.326/2006, viola o princípio constitucional da igualdade, pois adota critério que privilegia uma pequena parcela de indivíduos, excluindo outros que se encontrem em situação idêntica ou inferior.

	<p>- De fato, a escolha arbitrária dos destinatários das referidas vagas excluiu expressamente a possibilidade de acesso a todos os demais trabalhadores rurais ou ainda os que estão em posição de profunda inferioridade em relação aos eleitos pela portaria conjunta que são os diaristas rurais (também denominados “bóias-frias”).</p> <p>- Assim, mesmo que se considere legítimo a <i>discrimen</i> que destacou os homens do campo como grupo desfavorecido e marginalizado, a referida portaria excluiu grande número de pessoas inseridas na mesma categoria, excluindo-as do processo de inserção que se pretendeu criar com a reserva de curso especial aos rurícolas.</p> <p>- De fato, conferir legitimidade ao ato praticado entre INGRA e UFG significa cancelar uma conduta que viola frontalmente o princípio da isonomia.</p> <p>- Este aspecto não passou despercebido ao Ministro Gilmar Mendes que na decisão que indeferiu pedido de suspensão de tutela antecipada formulada pelo INCRA (STA/233) assentou que: “Os interesses contrapostos, no caso em exame, são relativamente claros. O primeiro deles está baseado no próprio princípio da isonomia. De fato, em primeiro lugar, temos como potencialmente afetado o interesse de todos os demais cidadãos não beneficiados pela medida impugnada. Mais especificamente, temos os demais cidadãos brasileiros, ricos ou pobres, que pleiteiam vagas nas instituições públicas de ensino superior, devendo, para tanto, submeter-se a tangente e complexo processo seletivo. <u>Não se pode olvidar, ademais, a existência de outros produtores rurais que conquanto não beneficiários pelo programa nacional de reforma agrária, também, carecem de uma maior atenção do Estado, uma vez que se encontram em situação em muito similar à dos assentados</u>”.</p> <p>- Portanto, há que se reconhecer a inconstitucionalidade e ilegalidade da criação de curso jurídico com destinação exclusiva aos beneficiários da reforma agrária e aos tutelados pela lei 11.326/2006, razão pela qual a extinção do curso criado pelo Conselho Universitário da Universidade Federal de Goiás através da resolução CONSUNI nº 18/06, de 15 de setembro de 2006, é medida que se impõe.</p> <p><b>Da vedação de criação de novos cursos</b></p> <p>- Postula, finalmente, o Ministério Público Federal, que a Universidade Federal de Goiás seja impedida de criar qualquer curso de ensino superior que tenha forma de ingresso diversa da aprovação em vestibular aberto a todos que preencham as condicionantes legais.</p> <p>- Tal pleito, todavia, não merece acolhida.</p> <p>- As Universidades gozam de autonomia didático-científica e administrativa e consoante disposto na lei de diretrizes e bases da educação têm a prerrogativa da criação, organização e extinção de cursos (art. 53, da lei nº 9.394/96), sendo possível, ainda, a adoção de outras modalidades de seleção, diversos do tradicional vestibular, cabendo apenas à instituição de ensino obediência às normas legais e constitucionais pertinentes.</p> <p>- Assim, a proibição genérica e abstrata à criação de cursos não é tarefa afeta ao poder judiciário, que deve apreciar <i>in concreto</i>, mediante provocação de qualquer legitimado, eventual violação às normas legais ou constitucionais, como no caso presente, para o controle jurisdicional dos autos administrativos.</p> <p>- Portanto, inviável a acolhida ao pleito de suspensão ou vedação da criação</p>
--	--

	<p>de qualquer curso pela Universidade Federal de Goiás.</p> <p><b>Da boa-fé do corpo discente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Não obstante o reconhecimento da ilegalidade na criação do curso e na necessária extinção do mesmo, há que se reconhecer a boa fé do corpo discente que não teve qualquer participação na elaboração de convênio entre o INCRA e a UFG.</li> <li>- Durante o trâmite do referido inquérito, foi colhida manifestação favorável da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo sido determinado o arquivamento do mesmo, com parecer favorável do MPF à criação do curso objeto da presente ação (29/11/2006).</li> <li>- Em consequência, foi realizado processo seletivo conforme edital 02/2007 que logrou aprovar 60 (sessenta) candidatos ao curso, tendo as aulas se iniciado no segundo semestre de 2007.</li> <li>- Assim, há que se reconhecer a validade dos atos praticados até então, somente no que concerne ao aproveitamento de tais disciplinas, na forma prevista nos estatutos das instituições de ensino onde se postule a conclusão do curso.</li> <li>- De fato, a extinção pura e simples do curso, sem a ressalva dos atos validamente praticados, não encontraria suporte nos postulados de justiça e não atenderia ao interesse público e social, mormente pelo fato da criação ter obtido a chancela de instituições relevantes como o MPF e a OAB.</li> <li>- Portanto, de forma a assegurar validade dos autos acadêmicos praticados durante a realização do curso, reconheço a boa-fé do corpo discente, e determino que a extinção do curso se dê ao término do semestre letivo.</li> </ul> <p><b>DISPOSITIVO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Em face do exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados na inicial (art. 269, I, do CPC), para: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) declarar a ilegalidade do convênio estabelecido através da Portaria Conjunta INCRA/P/INCRA/SR(04)GO/UFG N°9, de 17 de agosto de 2007 e da utilização de recursos do PRONERA para custeio de curso superior em direito;</li> <li>b) determinar a extinção do curso de graduação em direito criado através da Resolução CONSUNI n° 18/06, de 15 de setembro de 2006;</li> <li>c) ressalvar a validade das atividades acadêmicas integralizadas pelo corpo discente e assegurar a conclusão do semestre letivo em curso.</li> </ul> </li> <li>- Sem condenação em custas e em honorários advocatícios (Lei n° 7.347, art. 18).</li> <li>- Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição (art. 475, I, do CPC).</li> </ul> <p>Fonte: Justiça Federal. Autos do processo 2008.35.00.013973-0. (grifos nossos). Acervo OFUNGO.</p>
--	---

Quanto à impossibilidade de criação de uma turma de direito utilizando verbas do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, e a tese de “desvio de finalidade”, o juiz de primeiro grau afirma que:

Com efeito, como transcrito acima, o PRONERA foi criado “com o objetivo de fortalecer a Educação nos Assentamentos de Reforma Agrária, utilizando metodologias específicas para o campo, que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável do assentamento”, e tal propósito não pode ser alcançado através do curso de graduação em direito, pois o mister do bacharel em direito não é desenvolvido no campo e não tem qualquer relação com a atividade ali desenvolvida, senão reflexamente, como qualquer outro labor profissional, como medicina, odontologia ou engenharia civil, dentre diversas áreas do conhecimento. De fato, o argumento de que o direito versa sobre as lides fundiárias denota o caráter reflexo que tal conhecimento tem em relação ao labor rural (BRASIL g, 2007, p. 180).

Desta forma, a sentença aponta que o objetivo de fixar o homem no campo com condições de sobrevivência é o que fundamenta as ações de reforma agrária (desapropriação e transferência de terras), sendo impossível conceber que a formação técnico/jurídica possa respeitar essa relação, já que “tal objetivo sequer tangencia com a formação técnico/jurídica que se pretende conferir aos assentados com a criação do curso de direito pelo INCRA/UFG.” (BRASIL g, 2007, p. 07).

No que tange ao argumento das ações afirmativas, a sentença também acompanha a tese do MPF-GO, segundo a qual a turma não se configura enquanto política afirmativa, pois não versa sobre a reserva de determinado percentual de vagas nas universidades públicas para assentados ou seus filhos, *mas a criação de curso exclusivo* para tal grupamento (BRASIL g, 2007, p. 108).

Segundo a sentença, as políticas afirmativas de reserva de vagas, adotadas por diversas universidades brasileiras, inclusive pela Universidade Federal de Goiás, têm merecido a acolhida dos Tribunais, conforme, inclusive, inúmeros julgados que acolheram a tese e julgaram pela constitucionalidade do sistema de cotas. No entanto, o juiz afirma que o ponto central abordado ação é diverso, pois não se discute a pertinência e validade da adoção do sistema de cotas ou de adoção de políticas afirmativas de inserção de determinado grupo desfavorecido no sistema de ensino superior, discute-se, tão somente, a validade da criação do curso de direito exclusivo para assentados e filhos de assentados beneficiários da reforma agrária (BRASIL g, 2007, p. 110).

Sobre a questão específica do princípio da igualdade, a sentença aponta que o elemento discriminatório utilizado não pode prosperar, pois a escolha do público-alvo da turma – os beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar rural - viola “o princípio constitucional da igualdade, pois adota critério que privilegia uma pequena parcela de

indivíduos, excluindo outros que se encontrem em situação idêntica ou inferior.” (BRASIL g, 2007, p. 112):

De fato, a escolha arbitrária dos destinatários das referidas vagas excluiu expressamente a possibilidade de acesso a todos os demais trabalhadores rurais ou ainda os que estão em posição de profunda inferioridade em relação aos eleitos pela portaria conjunta que são os diaristas rurais (também denominados “bóias-frias”). Assim, mesmo que se considere legítimo a *discrimen* que destacou os homens do campo como grupo desfavorecido e marginalizado, a referida portaria excluiu grande número de pessoas inseridas na mesma categoria, excluindo-as do processo de inserção que se pretendeu criar com a reserva de curso especial aos rurícolas.

O juiz julga que a escolha dos destinatários das vagas foi arbitrária e excluiu expressamente a possibilidade de acesso a todos os demais trabalhadores rurais, ou ainda aos que estão em posição de profunda inferioridade em relação aos eleitos pela portaria conjunta que são os diaristas rurais (também denominados “bóias-frias”) (BRASIL g, 2007, p. 117).

E, para confirmar sua fundamentação, o juiz citou o Ministro Gilmar Mendes, numa decisão similar:

Os interesses contrapostos, no caso em exame, são relativamente claros. O primeiro deles está baseado no próprio princípio da isonomia. De fato, em primeiro lugar, temos como potencialmente afetado o interesse de todos os demais cidadãos não beneficiados pela medida impugnada. Mais especificamente, temos os demais cidadãos brasileiros, ricos ou pobres, que pleiteiam vagas nas instituições públicas de ensino superior, devendo, para tanto, submeter-se a tangente e complexo processo seletivo. Não se pode olvidar, ademais, a existência de outros produtores rurais que conquanto não beneficiários pelo programa nacional de reforma agrária, também, carecem de uma maior atenção do Estado, uma vez que se encontram em situação em muito similar à dos assentados” (BRASIL g, 2007, p. 113) (grifos do original).

O juiz apontou que, embora seja reconhecida a autonomia didático-científica nas universidades para a criação, ampliação ou redução do número de vagas nos cursos ministrados pelas mesmas, tais instituições não estão imunes ao regramento contido na legislação que rege a matéria, nem tampouco aos ditames contidos na Constituição Federal (BRASIL g, 2007, p. 120).

Por fim, o juiz julgou pelo reconhecimento da inconstitucionalidade e ilegalidade da criação de curso jurídico com destinação exclusiva aos beneficiários da reforma agrária e aos tutelados pela lei 11.326/2006. Determinou a extinção do curso; reconheceu a boa fé do corpo discente e a validade dos atos praticados até então, para o aproveitamento das disciplinas cursadas (BRASIL g, 2007, p. 130).

## 1.6. Respostas à sentença

Em resposta, houve duas manifestações processuais distintas. Uma realizada pelo INCRA e pela UFG, que já figuravam no polo passivo da Ação Civil Pública, e outra realizada pelos procuradores de dois estudantes da própria Turma “Evandro Lins e Silva”, que alegaram interesse processual para figurar no polo passivo da demanda através de uma apelação, já que seus interesses haviam sido violados com a extinção da turma.

Os procuradores dos estudantes acrescentaram, na apelação, alguns elementos importantes para as discussões de mérito. Primeiramente, apontaram para a necessidade de contextualizar o PRONERA, ou seja, contextualizar quais os motivos para sua criação, assinalando que “a educação na área rural despontou com grande tema social a partir da década de 90, fruto da constatação de diversas entidades de que havia um verdadeiro isolamento da população rural nessa seara, extremamente excluída e esquecida” (BRASIL g, 2007, p. 2541).

Citam alguns elementos da construção da Educação do Campo, desde as parcerias para realização do ENERA em 1997 até a criação do PRONERA. Apontam também a incorporação do Programa ao INCRA em 2001 e *a edição de um novo Manual de Operações através da Portaria nº 282 em 2004*. E, segundo os procuradores, a edição desta nova Portaria é importante porque adequou o PRONERA às novas diretrizes governamentais, que “prioriza a educação em todos os níveis como um direito social de todos” (BRASIL g, 2007, p. 2543).

O argumento levantado é que as propostas de cursos em nível superior do PRONERA surgiram “ao longo de um constante processo de debate, avaliação e evolução política e social, contando com a participação de inúmeras entidades, nacionais e internacionais, inclusive instituições de ensino superior” (BRASIL g, 2007, p. 2543).

Outro argumento levantado pelos procuradores dos estudantes, é que a Administração Pública deve buscar a efetividade máxima do acesso à educação, que deve guardar consonância com o princípio constitucional da *inclusão social* (BRASIL g, 2007, p. 2544).

Afirmam ainda que os fins últimos do PRONERA estão relacionados com os fundamentos (cidadania e dignidade humana – art. 1º, II e III da CF/88) e os objetivos da República Brasileira, entre os quais se destacam: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III); promover o bem de todos, sem



preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV) (BRASIL g, 2007, p. 2545)

Em outro argumento, os procuradores analisam a questão da constitucionalidade dos recursos do PRONERA para custeio de um curso de Direito. Apontam que a sentença está equivocada quando analisa que o *habitat* do profissional de direito é o meio urbano, pois, na verdade:

o objetivo autêntico da reforma agrária, mais do que mera distribuição de terras, é criar condições de homens e mulheres viverem dignamente no campo; o maior desiderato da educação, na reforma agrária ou não, é qualificar homens e mulheres em cidadãos e cidadãs, trabalhadores e trabalhadoras, tornando-os livres. É claro que o País necessita minimizar o colapso urbano e investir na produção de alimentos, como bem lembra o Ministério Público Federal, todavia não há falar em tal se não forem levadas a efeito políticas públicas que, a um só tempo, estimulem a difusão do conhecimento, inclusive jurídico, e apontem para a sustentabilidade dos empreendimentos rurais (BRASIL g, 2007, p. 2449).

E assinalam que não se pode reduzir a importância e função do bacharel em direito aos espaços urbanos:

A clássica expressão *ubi societas, ibi jus* dá conta de que não se pode negar a existência de relações jurídicas no campo. Onde há sociedade, haverá direito, e por via de consequência, a necessidade de operadores legalmente habilitados. Não é admissível reduzir, da mesma forma, como pretendeu a r. sentença, o direito à dimensão do litígio judicial. O direito, na “Era da Informação”, é bem mais do que isso. Não há, assim, falar em habitat natural do homo juris. (BRASIL g, 2007, p. 2550).

E continuam a argumentação, explicando que outros setores que trabalham no campo, tais como boias-frias, empregados rurais, parceiros, meeiros, pequenos produtores familiares ou vinculados, “em quase que sua absoluta totalidade, viram-se praticamente impossibilitados à absorção de conhecimentos técnicos produtivos e/ou administrativos de uma unidade produtiva” (BRASIL g, 2007, p. 2552). Ressaltam que o conhecimento jurídico, desta forma, ganha bastante relevo nas demandas de áreas de assentamento, pois “consubstancia-se na aplicação de um conhecimento técnico no contexto de uma realidade por ele dominada, a partir de sua identidade” (BRASIL g, 2007, p. 2552).

Para reforçar sua argumentação, apontam possíveis situações que demonstrariam a utilidade do Direito:

imaginemos que em uma área de assentamento resolva-se criar uma cooperativa para fortalecer o desenvolvimento sustentável da agricultura e da comunidade rural. Qual o profissional que será capaz de auxiliar esse grupo de pessoas perante toda a burocracia necessária para tal criação? Sem dúvida alguma, o advogado da comunidade.

O mesmo se dará na hipótese de criação de uma associação de agricultores

Imaginemos que determinado grupo de agricultores resolva contratar um empréstimo bancário. O advogado poderá auxiliar essas pessoas no momento da formalização do contrato para que não tenham seus interesses lesados.

Imaginemos seja necessária a aquisição de maquinário simples para melhorar o aproveitamento agrícola da comunidade. O advogado poderá auxiliar a comunidade no tratamento das questões jurídicas envolvidas na questão (BRASIL g, 2007, p. 2553).

A Apelação ainda indica que o “profissional da área jurídica possui ampla autonomia para atuar em defesa da cidadania e habilidade técnica para lidar com questões burocráticas, totalmente desconhecidas dos leigos e mais ainda daqueles que compõem a parcela rural da sociedade” (BRASIL g, 2007, p. 2553).

### **1.6.1. Contrarrazões da apelação**

Na resposta à apelação o MPF-GO, no que tange ao mérito, praticamente repetiu todas as argumentações da Ação Civil Pública. No entanto, alguns elementos novos foram apresentados.

Primeiro, o MPF-GO ressalta que as manifestações das partes já estão claramente defendidas e os convencimentos plenamente formados, corroborando com uma ou outra posição:

Não há – honestamente falando – espaço para a formação de convencimento sobre a matéria; os convencimentos já estão há muito formados e os operadores jurídicos alinhados a uma ou outra posição, conforme suas idiossincrasias. Transcrever posições doutrinárias, julgados, pareceres, somente adiciona papel e tempo a questão que já nasce superada, e no Brasil, como sói acontecer nos países subdesenvolvidos, a república do paternalismo estatal vem sobrepondo-se de forma inexorável à república da meritocracia, do progresso, da superação, enfim, do desenvolvimento. [...]

O *homo medius* deixou de ser admirado pelo seu empreendedorismo, traço imemorial do brasileiro, para chafurdar na dependência estatal, nos programas sociais, no nepotismo, na cultura coronelista, na troca de favores, criando um ambiente absolutamente estéril ao desenvolvimento, à iniciativa que produz crescimento econômico. [...]

Tome-se à guisa de exemplo a reforma agrária, este sorvedouro de recursos sem fim. Somente no Estado de Goiás, o Ministério de Desenvolvimento Agrário injetou, considerados apenas os convênios, a fabulosa cifra de R\$ 116.930.914,90 (cento e

dezesseis milhões novecentos e trinta mil novecentos e quatorze reais e noventa centavos), sem que se possa apontar resultados concretos, transformações sociais relevantes fruto do emprego desta quantidade fabulosa de dinheiro.

A democracia brasileira passa por aguda crise, sem que a população se dê conta deste fato.

Aquilo que se convencionou chamar de “movimentos sociais” cooptou o poder público de forma a inculcar a sua agenda, a sua principiologia, em todas as ações estatais. Tratando-se de massa de manobra, onde o quantitativo ignorante é operado pelas lideranças, torna-se fácil impor à classe política, que depende numericamente de votos para garantir a sobrevivência de suas carreiras, idéias que a história mundial mostra equivocadas e anacrônicas.

*Quem falará, contudo, pela classe média trabalhadora, que exerce licitamente suas atividades produtivas, que são os mantenedores do giro da roda econômica deste país, que por dependerem do exercício de suas atividades laborativas não podem se dedicar em tempo integral a protestos, manifestos, caminhadas e outros quejandos destinados a angariar visibilidade à causa? [...]*

A observância às regras do jogo somente vem sendo prestada pelos membros da coletividade que já se comportavam conforme o direito; agora os foras-da-lei ao invés de adequarem-se ao ordenamento jurídico, trabalham para adequar o ordenamento jurídico ao seu modo de viver

*Considerando, contudo, o papel que os atores jurídicos devem desempenhar na ópera que representa o processo judicial, volve-se ao exame do caso concreto, dentro dos standards comportamentais tradicionais. (BRASIL g, 2007, p. 2578) (grifos nossos).*

Ainda quanto aos argumentos de mérito, o MPF-GO acrescenta que o magistrado não analisou corretamente a aplicabilidade de ação afirmativa, e que a turma é voltada para a formação de juristas que rezem pela cartilha dos movimentos sociais:

Salienta o recorrente que não houve adequada análise do magistrado quanto à aplicabilidade de ação afirmativa, aduzindo que a “especificidade do campo” demanda a formação de corpo jurídico com formação voltada para os litígios decorrentes destas relações. [...]

Difícil visualizar em que ponto a atividade de contratação de financiamento é mais complexa, menos compreensível, para um assentado do que para um mecânico de automóveis, e nem por isso existe curso de Direito para donos de oficinas mecânicas. Ademais, não pode escapar à percepção do julgador que a Caixa Econômica Federal já implantou modelos contratuais favoráveis à apropriação de recursos públicos em benefícios das cooperativas, não mais sendo necessário qualquer suporte jurídico neste sentido.

Sem que se perceba vem à tona, mais uma vez, o subjacente propósito de criação do curso de Direito para os assentados: a criação de corpo jurídico próprio que reze pela cartilha dos movimentos sociais. *Não há, e nunca houve, qualquer intenção de melhorar qualitativamente a relação do homem com a terra, mas apenas formar profissionais capacitados à formação de “cooperativas” muito bem delineadas para a captações de recursos públicos (BRASIL g, 2007, p. 2580). (grifos nossos)*

Quando os apelantes ressaltam a similitude entre a situação dos índios, negros e dos egressos de escolas públicas, como elementos legitimadores das políticas afirmativas, que também podem ser aplicáveis às populações rurais; o MPF-GO responde que é de se indagar

que se os mesmos são merecedores de tratamento diferenciado, fica difícil definir quem não será destinatário do tratamento não-diferenciado, criando-se uma gama de exceções tão grande, que não estar enquadrado na exceção passa a ser o verdadeiramente excepcional.

### **1.6.2. O pedido de efeito suspensivo da sentença e a decisão de segundo grau do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

Os Recursos de Apelação só foram recebidos no seu efeito devolutivo, significando que os efeitos da sentença que extinguiu a Turma eram plenamente aplicáveis de imediato, não havendo suspensão do processo até decisão final.

Por este motivo, o INCRA e UFG também interpuseram outra modalidade de petição, fundadas no receio de “grave lesão à ordem pública”, previsto no art. 15 da Lei 12.016/2009.

Importante destacar que no momento da decisão extintiva, a Turma de Direito em comento já estava no quinto semestre letivo. Com efeito, INCRA e UFG buscaram a Suspensão da Execução da Sentença até que o mérito da causa fosse analisado nos Tribunais.

INCRA e UFG argumentaram que o PRONERA está inserido em um contexto de aumento da luta por uma justa divisão da propriedade no país, reafirmando que “dentre os seus objetivos específicos encontra-se garantir aos assentados e assentadas, escolaridade/formação profissional, técnico-profissional de nível médio, superior e pós-graduação em diversas áreas do conhecimento” (BRASIL g, 2007, p. 2595).

O INCRA e a UFG também afirmam que o instrumento de convênio não criou um Curso especial exclusivo, mas uma Turma Especial, a fim de diplomar 60 (sessenta) trabalhadores e trabalhadoras rurais com origem em assentamentos ou agricultura familiar, ressaltando os artigos 2º e 3º da Lei n. 11.326/2006 (BRASIL g, 2007). E ressaltam, ainda, que “na proposta do curso, há uma parte dedicada ao trabalho complementar não presencial, que se desenvolverá na própria comunidade do estudante” (BRASIL g, 2007, p. 2596), contrariando o argumento de que seus conhecimentos jurídicos não terão aplicação prática.

O parecer do Prof. Dalmo Dallari, emitido no caso do curso de Pedagogia da Terra, é utilizado pelos peticionantes, para afirmar o reconhecimento legal e direitos dos assentados:

I.Reconhecimento legal e direitos dos assentados. Há várias décadas já foi reconhecida na legislação brasileira a figura do assentado, no quadro das atividades de colonização e reforma agrária. [...] Evidentemente, se os alunos residentes nos assentamentos vivem em situação peculiar, estando sujeitos às condições naturais e sociais inerentes à vida das famílias de trabalhadores rurais, é indispensável que os educadores que vão atuar nesses locais tenham o preparo adequado para a realização eficiente de suas tarefas. Foi a percepção dessa exigência que levou à idealização de cursos especiais para os assentados e os educadores que irão trabalhar com eles. (BRASIL g, 2007, p. 2599).

Os peticionantes também juntam jurisprudência sobre ações afirmativas, demonstrando também a finalidade social e o caráter, muitas vezes, experimental destas ações.

Argumentam também que a ausência dos demais trabalhadores rurais não assentados ou aqueles que trabalham como empregados rurais, não representa a quebra do princípio da isonomia, incluindo também jurisprudência de outro caso que envolve assentados: o da turma de Engenharia Agrônoma na Universidade Federal de Sergipe – UFS, onde a decisão afirmou o caráter de “inclusão social que garante ao homem do campo, vinculado aos assentamentos de reforma agrária do Nordeste, o acesso ao ensino superior ou de 3º grau” (BRASIL g, 2007, p. 2603).

E acrescentam que o curso de Direito não configura desvio de finalidade, e que sua extinção “resultará em prejuízos maiores do que sua manutenção”, pois:

os recursos do PRONERA podem ser utilizados para fomentar a escolaridade em diversas áreas do conhecimento e não aquelas especificamente ou tradicionalmente relacionadas com o trato da terra.[...]

**Impedir que os assentados e agricultores familiares usufruam do PRONERA no tocante à formação jurídica é, data máxima vênia, uma visão restrita do problema social [que] se pretende equalizar.**

Afinal, o desenvolvimento da reforma agrária ou mesmo da agricultura familiar não estão e não devem estar restritas a trato direto com a terra. OU seja, excluir a formação jurídica desse grupo é manter uma visão restrita do fenômeno social. (BRASIL g, 2007, p. 2604) (grifos no original).

Nestes termos, o INCRA e a UFG sustentaram o pedido de suspensão da execução da sentença, que foi analisado no dia 17 de dezembro de 2009 pelo TRF. O Desembargador analisou a pertinência do pedido de suspensão, ressaltando que, naquele momento processual, não caberia analisar nada além da “grave lesão à ordem pública”, que era requisito para o pedido. Em síntese, o Desembargador afirma que:

Tenho 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 ordem pública a vedação à formação de profissionais de 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.

Ademais não me parece razoável extinguir o curso da turma especial, iniciado no segundo semestre de 2007, antes da decisão final no feito principal, posto que pendente de recurso de apelação, uma vez que a execução imediata da decisão irá prejudicar todos os alunos, os quais sequer tiveram a oportunidade de apresentar defesa, pois não foram citados para tanto (BRASIL g, 2007, p. 2505).

Com essa fundamentação e juntando diversas jurisprudências sobre a questão da ordem pública e das ações afirmativas, o Magistrado deferiu o pedido de suspensão dos efeitos da sentença que extinguiu a Turma “Evandro Lins e Silva”.

A Ação Civil Pública ainda está pendente de decisão de mérito no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, tendo sido suspensa a execução da sentença. E, assim como a ação judicial, as respostas aos questionamentos levantados ainda se encontra em aberto.

### **1.7. Questionamentos**

O grande questionamento referente à turma é: uma turma de Direito criada para beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar é constitucional?

Um primeiro grupo de questionamentos se pergunta quanto à legitimidade e a adequação das ações afirmativas perante a Constituição, ou seja, se a promoção de direitos a um grupo específico é constitucional e se existe um contexto de discriminação e desigualdade que possa justificar sua utilização. Estas questões são questões de fundo e se referem à possibilidade de se admitir, ou não, conforme a Constituição e perante os direitos e princípios consagrados por esta, a adoção de ações afirmativas, e sob qual argumento.

No caso concreto da Turma Evandro Lins e Silva, estes questionamentos são: 1) as vagas universitárias são direitos subjetivos indisponíveis ou podem ser alocadas conforme políticas públicas fundamentadas? 2) o PRONERA, como política pública que visa a efetivação do direito à Educação do Campo é uma ação afirmativa? 3) se ação afirmativa, o PRONERA é constitucional ou fere o princípio da igualdade, ou seja, trata-se de medida de

exceção? 4) os beneficiários da reforma agrária e agricultores familiares se encaixam no perfil de público alvo de ações afirmativas, ou seja, existe uma forma de discriminação presente que obste a emancipação social de indivíduos identificados por serem do campo? 5) os alunos da turma se encaixam neste perfil?

Um segundo grupo de questionamentos pergunta se as ações afirmativas são eficientes, ou seja, se constituem o melhor meio para alcançar a igualdade; e qual seria o melhor critério a ser adotado. O debate de fundo destes questionamentos é: se existem diferenças que levam a tratamentos desiguais e, conseqüentemente a desigualdades entre cidadãos, quais seriam as origens desta desigualdade e qual o critério a ser adotado para o acesso a esta política pública, de forma a alcançar o público pretendido e, ao mesmo tempo, respeitar os princípios constitucionais.

Quanto ao caso da Turma Evandro Lins e Silva, estes questionamentos são: 1) o espaço agrário, enquanto face econômica, social e cultural, é um critério legítimo a ser adotado para a realização de ações afirmativas? 2) é possível conciliar o tratamento desigual consistente na utilização do critério “do campo” na seleção de candidatos para o ensino superior, como é feito pelo PRONERA, com os princípios constitucionais de liberdade e igualdade?

E, quando se leva em conta a experiência da Turma Evandro Lins e Silva, ainda resta uma terceira ordem de questionamentos, referente ao curso a ser oferecido e a metodologia a ser adotada. Se as ações afirmativas no caso concreto são constitucionais e legítimas e, se o critério para o acesso à política também é legítimo, ainda pergunta-se sobre os limites e a forma de efetivação desta política.

São desta natureza de questionamentos: 1) a educação em Direito é necessária/legítima para este público ou, para ser constitucional o PRONERA deveria oferecer outro curso, mais relacionado com o trabalho no campo? 2) ter uma educação com conteúdo e metodologia diferentes para a população do campo é requisito para se efetivar o direito a educação para este segmento?

Só que, não é possível responder a estas perguntas fora do contexto do PRONERA e dos debates acerca da Educação do Campo. Desta forma, o primeiro questionamento que surge, anterior a própria Turma Evandro Lins e Silva, e mais basilar, é o seguinte: a Educação do Campo, como formulada pelos sujeitos e movimentos sociais do campo, é um direito fundamental resguardado pela Constituição?

A pergunta referente à reflexão sobre a Educação do Campo, como direito fundamental, ou não, resguardado pela Constituição, será explorada no próximo capítulo. E o questionamento acerca da constitucionalidade das ações afirmativas, e do PRONERA, será trabalhado do capítulo 3.



## CAPÍTULO 2

### **O Direito achado no campo: a construção do direito à Educação do Campo**

A Turma Evandro Lins e Silva, antes de tudo, é um projeto do PRONERA, baseado na Educação do Campo. Por isto, a primeira grande questão a respeito do projeto, já colocada ao final do capítulo 1, é: a Educação do Campo é um direito fundamental resguardado pela Constituição?

Para responder a esta questão, propõe-se o seu estudo a partir dos pressupostos teóricos de “O Direito Achado na Rua”; e o desdobramento da reflexão em três eixos: 1) a importância das lutas por reconhecimento para a atualização e construção do que é o Direito, e o papel central dos movimentos sociais nesta construção; 2) os momentos e movimentos emblemáticos no processo de luta, reflexão e reivindicação do direito à educação para os povos do campo; 3) e o que é, em forma e conteúdo, a Educação do Campo.

O primeiro momento do capítulo é reservado ao esclarecimento dos pressupostos teóricos de O Direito Achado na Rua, sob os quais são desenvolvidas as próximas reflexões.

O segundo tópico do capítulo trabalha como a educação para os povos do campo é marcada por uma história de exclusão e de não efetivação do direito à educação para este segmento da sociedade, e, por outro lado, pela construção de práticas populares alternativas de educação.

Em um terceiro momento, é trabalhado como o direito à educação para os povos do campo foi colocado em pauta no debate público, e como vem sendo desenvolvido o conceito de Educação do Campo. Neste sentido, num quarto momento é trabalhada a institucionalização da Educação do Campo por meio de políticas públicas, planos governamentais e textos legislativos.

E, por fim, é lançada a questão acerca da constitucionalidade da Educação do Campo e, em especial, de sua efetivação por meio de ações afirmativas.

## **2.1. O Direito achado na rua: reconhecimento e liberdade**

A Educação do Campo é um direito forjado por movimentos sociais, a partir de uma luta por reconhecimento.

Esta afirmação pressupõe muitos fundamentos. O primeiro e mais essencial se refere a “uma concepção de Direito que emerge, transformadora, dos espaços públicos – a rua -, onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para uma cultura de cidadania e de participação democrática” (COSTA; SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 17). Um segundo pressuposto se liga a concepção de que o Direito está fundado em uma estrutura interna de reconhecimento recíproco, tendo como fim a garantia de iguais liberdades para todos os indivíduos.

Não se pode perder de vista que, a articulação de movimentos sociais, sobretudo nos anos 1990, contribuiu para a denúncia pública acerca da exclusão da população do campo da educação, e para a criação da ideia de Educação do Campo. A Articulação Nacional pela Educação do Campo (um movimento composto por vários sujeitos e movimentos sociais) se configurou como um dos mais fortes protagonistas desta luta, que teve frutos na promulgação de leis e decretos, e na formulação de políticas públicas.

Pode-se dizer que a atuação dos movimentos sociais, organizados na Articulação Nacional pela Educação do Campo, carregada de ampla participação política dos sujeitos sociais e de presença ativa na esfera pública, foi um fator que conduziu o problema da educação, antes não visto ou tratado como uma simples carência na esfera estatal, para integra-lo à categoria de direito social positivado.

O Direito Achado na Rua tematiza, exatamente, o direito cuja criação deriva do protagonismo de movimentos sociais a partir da rua (COSTA; SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 18). E, a rua, neste contexto, é “evidentemente, uma metáfora do espaço público, do lugar do acontecimento, do protesto, da formação de novas sociabilidades e do estabelecimento de reconhecimentos recíprocos na ação autônoma da cidadania (autônomos: que se dão a si mesmos o direito)” (COSTA; SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 18).

A expressão “O Direito Achado na Rua” foi criada por Roberto Lyra Filho, e sintetiza a ideia central de sua teoria, cuja matriz é o humanismo dialético.

O humanismo presente Direito Achado na Rua, como lembra o Professor José Geraldo de Sousa Junior:

(...) conforme salienta o Professor Roberto Lyra Filho (1982; 1983 e 1986), formulador de seus princípios, longe de se constituir numa idolatria do homem por si mesmo, procura restituir a confiança de seu poder em quebrar as algemas que o aprisionam nas opressões e espoliações que o alienam na História, para se fazer sujeito ativo, capaz de transformar o seu destino e conduzir a sua própria experiência na direção de novos espaços libertadores (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 288).

O humanismo do Direito Achado na Rua é dialético porque são as lutas sociais, entre oprimidos e opressores, espoliados e espoliadores, que geram a síntese necessária que assegura legitimidade ao Direito. Neste sentido, Roberto Lyra Filho buscava encontrar uma “refundamentação dos direitos humanos, conforme o processo concreto da humana libertação” (LYRA FILHO, 1986, p. 295).

Para Lyra Filho, a liberdade “não é um dom; é a tarefa, que se realiza na História, porque não nos libertamos isoladamente, mas em conjunto” (LYRA FILHO, 1983, p. 9). Seguindo este pensamento, o professor José Geraldo de Sousa Júnior, afirma que, se a liberdade não existe em si, o Direito é sua expressão:

(...) não existe em si, o Direito é comumente a sua expressão, porque ele é a sua afirmação histórico-social, que acompanha a conscientização de liberdades antes não pensadas (como em nosso tempo, a das mulheres e das minorias étnicas) e de contradições entre as liberdades estabelecidas (como a liberdade contratual), que as desigualdades sociais tornam ilusória e que, para buscar o caminho de sua realização, tem de estabelecer a desigualdade, com vista a nivelar os socialmente desfavorecidos, enquanto ainda existam (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 288).

E, é neste sentido que o Direito não é, ele se faz:

o Direito não é, ele se faz, nesse processo histórico de libertação – enquanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade não lesiva aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos”, até se consumir, pela mediação dos Direitos Humanos, na “enunciação dos princípios de uma legítima organização social da liberdade.” (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 289).

As lutas sociais são, conforme este pensamento, fontes de Direito. O que rompe com a ideologia tradicional e positivista, que restringe o Direito às leis estatais e reconhece apenas o Estado como sua fonte legítima (LYRA FILHO, 1980).

Em uma crítica ao monismo jurídico, Lyra Filho afirma que: “(...) o direito autêntico e global não pode ser isolado em campos de concentração legislativa, pois indica os princípios e normas libertadores considerando a lei um simples acidente no processo jurídico, e que pode, ou não, transportar as melhores conquistas” (LYRA FILHO, 1982, p. 10).

O Direito não se restringe a norma. A norma é apenas o instrumento que materializa o Direito. A essência e a legitimidade do Direito só podem ser encontradas nas relações e nos processos sociais que são dinâmicos e complexos. Como coloca Lyra Filho, “quando buscamos o que o Direito é, estamos antes perguntando o que ele vem a ser, nas transformações incessantes do seu conteúdo e forma de manifestação concreta dentro do mundo histórico e social” (LYRA FILHO, 1982, p. 12). Neste sentido, o Direito é um eterno estado de devenir, porque se constrói e se transforma a partir da dialética entre o conflito e o consenso (LYRA FILHO, 1982).

As teorias clássicas e monistas do Direito, o positivismo e o jusnaturalismo, não admitem formas jurídicas em devenir, e ignoram os fenômenos da realidade em processo. Estas teorias assumem a segurança jurídica e a estabilidade social como os grandes argumentos que justificam essa refutação e dissimulam as relações de poder que permeiam a produção do Direito.

Tanto para o positivismo, quanto para o jusnaturalismo, o foco dedutivo do Direito parte do Estado. Ou seja, para saber o que é o Direito, é preciso investigar o que o Estado pensa que é o Direito. Mas, Lyra Filho lembra que o Estado é uma ficção criada pelo homem. São homens que compõem o Estado, e sendo assim, são os homens que determinam o que é ou que não é Direito (LYRA FILHO, 1986).

O Direito Achado na Rua propõe o abandono da ideia de que somente o Estado produz e concretiza o Direito, para percebê-lo na sua real origem, a sociedade. Propõe o abandono do monismo jurídico, para se abraçar a ideia de pluralismo jurídico.

Lyra Filho sustenta que, a afirmação de que o Direito válido é apenas o Direito positivo pressupõe a existência de outros Direitos, que não são positivos, mas que são Direitos (LYRA FILHO, 1980). Este outro Direito é composto “pelas aspirações, anseios, desejos e reivindicações de diferentes movimentos sociais, que lutam pela efetivação dos direitos humanos no mundo” (MIRANDA, 2007).

Neste sentido, um ponto central dessa concepção é a superação da ideia de sujeito de direito abstrato, para a construção da ideia de sujeito de direito que se forma na sociedade e adquire esse status pela concretude histórica de suas lutas (COSTA; SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 25).

A promessa vazia da Reforma Agrária se concretiza pela ação política do Movimento dos Sem-Terra, da mesma forma que os direitos sociais se

concretizaram pelo Movimento Sindical, que impôs ao trabalhador como sujeito de direitos (COSTA & SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 25).

A teoria do Direito Achado na Rua se harmoniza com a concepção de que o Direito está fundado em uma estrutura interna de reconhecimento recíproco, tendo como fim a garantia de iguais liberdades para todos os indivíduos. Para o Direito Achado na Rua, tais liberdades são frutos de uma intensa luta social, que possibilita a continua interpretação sobre o que é ser tratado com igual respeito e consideração em determinada comunidade.

Considerando-se os princípios da igualdade e da liberdade como centro fundamental do constitucionalismo moderno e, portanto, como metaprincípios, ou seja, como mais que princípios, mas sim princípios de princípios, pois estão implícitos em todas as demais proposições do sistema constitucional; sua compreensão tem valor de um aprender a aprender, desvelando um novo e ampliado horizonte de transformações possíveis, a partir da própria constituição. E, enquanto metaprincípios, que desvelam um horizonte de transformações possíveis, “hospedam um elemento de projeção para o futuro, de realização e aquisição de direitos, num processo dinâmico e ininterrupto” (CARVALHO NETTO; PAIXÃO, 2010, p. 1).

Os princípios de liberdade e igualdade inserem-se numa tensão construtiva com a história constitucional de uma determinada sociedade: “história de lutas por reconhecimento, de contínua reflexão sobre o que significa ser livre e igual” (CARVALHO NETTO, 2006, p. 26).

Desta forma, pode-se perceber que não apenas o próprio Direito se constitui num eterno estado de devenir, como também que a própria constituição, vista como um texto aberto para o futuro possui, em seu seio as diretrizes para a aquisição e o exercício de direitos.

Quando a Constituição estabelece, no art. 5º, § 2º, que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, a Constituição está, como esclarecem os professores Menelick de Carvalho Netto e Cristiano Paixão, “explicitando aquilo que está pressuposto em qualquer regime democrático: os direitos são conquistados em contextos concretos, por cidadãos concretos, que podem transformar práticas e normas de instituições concretas” (CARVALHO NETTO; PAIXÃO, 2010, p. 1).

Habermas assume que a história constitucional é um processo de contínua interpretação e aprendizado:

Todas as gerações posteriores enfrentarão a tarefa de atualizar a substância normativa inesgotável do sistema de direitos estatuído no documento da constituição. Na linha dessa compreensão dinâmica da constituição, a legislação em vigor continua a interpretar e a escrever o sistema dos direitos, adaptando-o às circunstâncias atuais (e nesta medida, apaga a diferença entre normas constitucionais e simples leis). (HABERMAS J., 2003, p. 165).

Neste sentido, para Habermas, é papel das gerações presentes, como parte deste projeto aberto que é a Constituição, aprender com os erros do passado e se empenhar no esforço democrático de contínua reconstrução e (re)interpretação dos princípios de igualdade e liberdade. Este exercício é o que, segundo Habermas, confere um sentido performativo à Constituição:

Minha versão do sentido performativo implícito na prática de elaboração de uma Constituição é o seguinte: Os membros do povo fundam uma associação voluntária de cidadãos livres e iguais, e prosseguem no exercício do autogoverno, por mutuamente acordarem, uns com os outros, certos direitos fundamentais, regulando, assim, sua vida em comum por meio do Direito positivo e coercitivo, de um modo legítimo. Graças a esse conhecimento intuitivo do que significa elaborar uma Constituição, qualquer cidadão pode se colocar, a qualquer momento, na posição de um constituinte e verificar se, e em que medida, as práticas e as regulações da deliberação e da tomada de decisão democráticas encontram no presente as condições requeridas para procedimentos que conferem legitimidade (HABERMAS J., 2003, p. 193)

Para Habermas, o que torna o constitucionalismo moderno, e democrático, possível é, exatamente, uma eticidade reflexiva. E uma eticidade reflexiva precisa de critérios transcendentais de contexto, que permitam avaliar um antigo uso, costume, tradição, como abuso. Como colocam os Professores Menelick de Carvalho Netto e Argemiro Cardoso Moreira Martins (2012: 2):

Todos os dias antigas práticas, costumes ou tradições passam a ser vistas como abusivas. Não mais cabe a ideia de uma tradição que se legitima simplesmente por sua antiguidade, pelo contrário, desde a concepção do direito natural moderno se requer a ruptura com hierarquizações sociais ainda que milenares. Agora é o presente, mediante o direito, que busca regular o futuro. Hoje, a pluralidade das diversas tradições constitucionais compartilha, a partir de distintas leituras, o critério universal dos direitos humanos. É este conteúdo moral que, traduzido em bons costumes e tradições, fornece os requisitos básicos para a prática reflexiva de uma eticidade republicana e democrática. E é este mesmo conteúdo, já vivenciado em diferentes níveis na eticidade plural da sociedade moderna, que fornece a substância para o direito positivo.

Desta forma, grupos que antes eram invisíveis e que não tinham voz, após lutas e reivindicações podem fazer com que direitos, antes polêmicos, sejam assumidos por todos na arena democrática (HABERMAS J. , 2003). Como coloca Habermas: “os contemporâneos podem perceber que certos grupos, que até agora eram discriminados, adquirem voz própria e que classes até agora marginalizadas se tornam capazes de tomar o próprio destino nas suas mãos” (HABERMAS J. , 2003, p. 166).

Sob esta perspectiva, as instâncias estatais de formação da vontade e institucionalização de direitos são partes importantes da construção do Direito. No entanto, não se perde a atenção ao fato de que, o Direito se faz na constante reinterpretação que a esfera pública concebe aos princípios de liberdade e igualdade. E estas ideias de igualdade e liberdade não se dão em abstrato, se dão em contextos de lutas concretas e históricas. O Direito é encontrado nas ruas, como fruto das reivindicações por direitos levadas à público.

Os movimentos sociais tem uma especial importância neste processo contínuo de complementação e reinterpretação das normas constitucionais. Pois, agregam diferentes sujeitos e grupos que se vêm excluídos e levam à discussão pública temas que eram, até então, desconhecidos. Os movimentos sociais conseguem dar voz e substância à reivindicações de direitos e lutas por reconhecimento.

Para Axel Honneth, toda conquista de direitos é fruto de uma luta contra um desprezo concreto (HONNETH, 2003). Só quando as pessoas que sofrem esse mesmo desprezo articulam suas experiências de discriminação é que são capazes travar uma luta social contra esta situação e reivindicar respeito.

Honneth afirma que uma luta social é o “processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento” (HONNETH, 2003, p. 257).

Em outras palavras, as experiências de exclusão e desrespeito, só tornam-se lutas coletivas quando as pessoas que concretamente vivem esta situação conseguem articular as lesões sofridas em um horizonte intersubjetivamente compartilhado, em que as violações de direitos são sentidas por todo o grupo (HONNETH, 2003).

Os movimentos sociais permitem, a partir deste horizonte compartilhado, que experiências de desprezo, exclusão e indiferença possam ser discutidas na esfera pública. E

possibilitam ainda, que os sujeitos possam estabelecer uma nova e positiva auto relação (HONNETH, 2003).

Neste ponto é interessante retornar à afirmação inicial: a Educação do Campo é um direito forjado por movimentos sociais, a partir de uma luta por reconhecimento.

Pode-se afirmar que a Educação do Campo é fruto da demanda de grupos excluídos que possibilitaram que o direito a educação fosse questionado publicamente, e que se realizasse o enfrentamento para a sua efetivação para os povos do campo. Somente após um longo processo de aprendizado histórico e de lutas por direitos, foi possível a um grupo afirmar que a educação era e é negada aos povos do campo, e que tal privação poderia ser a base de uma luta de libertação, que teria como fundamento o princípio da igualdade.

É possível dizer que existe um movimento nacional em prol do direito a Educação do Campo, composta por sujeitos coletivos ligados à questão agrária, com forte destaque para os movimentos sociais do campo, além de universidades e órgãos públicos. Mas, como coloca Roseli Salete Caldart, não se pode analisar este movimento fora do contexto em que ele se insere (CALDART, 2008, p. 3):

A Educação do Campo surge em um determinado momento e contexto histórico e não pode ser compreendida em si mesma, ou apenas desde o mundo da educação ou desde os parâmetros teóricos da pedagogia. Ela é um movimento real de combate ao atual estado de coisas, produzido pelos trabalhadores “pobres do campo”, trabalhadores sem-terra, sem trabalho, sem escola, dispostos a reagir, a lutar, a se organizar contra o formato de relações sociais que determina esta sua condição de falta. É este vínculo que dá a marca originária da Educação do Campo: nasce das lutas sociais pelo direito à educação, configuradas desde a realidade da luta pela terra, pelo trabalho, pela igualdade social, por condições de uma vida digna de seres humanos.

Desta forma, para compreender a Educação do Campo, é importante compreender a situação de ausência de direito e a mobilização social que surgiu, não só para exigir o direito a educação, que já era garantido pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, mas também as práticas sociais que, efetivamente, resignificaram o direito a educação na sua forma e conteúdo, desde o campo.



## 2.2. Um direito negado

A educação para os povos do campo foi, historicamente, escamoteada no Brasil. Até 1930 a educação rural não tinha sido assunto de destaque nas ações governamentais, mesmo o Brasil sendo um país eminentemente agrário.

As constituições de 1824 e 1891 nem sequer faziam menção acerca da educação rural, que foi marcada pelo descaso e pela herança de uma cultura política baseada numa economia agrária fundamentada no latifúndio e no trabalho escravo.

Do Brasil Colônia à expulsão dos jesuítas em 1759<sup>21</sup>, o ensino estava voltado para uma parcela insignificante da população brasileira. A ação pedagógica jesuítica era livresca, acadêmica e aristocrática; e possuía ideias de educação centradas na Europa, para os donos de terra e senhores de engenhos. A educação era, neste contexto, um instrumento da catequese e sedimentação do domínio português. Nesse período, os alunos eram os índios. Filhos de comerciantes e latifundiários portugueses estudavam na Europa (LIMA, 1974).

Do Brasil Império até o início da República, a educação rural não foi mencionada em nenhum texto legislativo<sup>22</sup>, o que demonstra a invisibilidade dos sujeitos do campo para o

---

<sup>21</sup> Os jesuítas possuíam radicais diferenças com a Corte portuguesa e seus objetivos. Os jesuítas preocupavam-se com o proselitismo e o noviciado, enquanto Portugal precisava se reerguer diante de outras potências europeias da época. Motivo da reforma de Pombal de 1759. E, com a reforma pombalina o Estado assumiu pela primeira vez os encargos da educação. Ao mesmo tempo em que suprimia as escolas jesuíticas de Portugal e de todas as colônias, Pombal criava as aulas régias de Latim, Grego e Retórica. Cada aula era autônoma e isolada, com professor único e uma não se articulava com as outras. E, além disso, os professores geralmente não tinham preparação para a função, e eram nomeados por indicação ou sob concordância de bispos e se tornavam “proprietários” vitalícios de suas aulas régias. O resultado da decisão de Pombal foi que, no princípio do século XIX, a educação brasileira estava reduzida a praticamente nada, com o sistema jesuítico desmantelado e nada que pudesse chegar próximo a ele organizado. (CALAZANS, 1993) (LIMA, 1974).

<sup>22</sup> Dom Pedro I proclamou a Independência em 1822 e outorgou a primeira Constituição brasileira em 1824, que no artigo 179 dizia que a “instrução primária é gratuita para todos os cidadãos”. E a primeira Lei da Educação, a Lei Januário Barbosa de 15 de outubro de 1827, definiu a construção de escolas públicas nas vilas e povoados, a criação de pedagogias em todas as cidades e vilas, além de um exame na seleção de professores para nomeação e também a abertura de escolas para meninas. Mas o campo foi excluído (CALAZANS, 1993). Em 1879 foi realizada a Reforma Leôncio de Carvalho, para a criação de salas para adultos analfabetos do sexo masculino, livres ou libertos. Contudo, mesmo com a Reforma Leôncio de Carvalho, durante o Império não havia muita preocupação com a educação das camadas mais pobres. E, em certa medida havia até a preocupação de que não fossem muito instruídos (LIMA, 1974). Gonçalves Dias, encarregado de estudar as condições do ensino nas Províncias do Norte dizia em seu relatório de inspeção de 1852 que cria ser perigoso dar aos aldeados instrução. Em 1879, o Senador Oliveira Junqueira afirmava que certas matérias, talvez, não fossem convenientes para o menino pobre; que deveria ter noções muito simples (LIMA, 1974).

Estado, e o desinteresse deste em promover os homens e mulheres do campo enquanto sujeitos de direitos.

(...) a demanda escolar que vai se constituindo é predominantemente oriunda das chamadas classes médias emergentes que identificavam, na educação escolar, um fator de ascensão social e de ingresso nas ocupações do embrionário processo de industrialização. Para a população residente no campo, o cenário era outro. A ausência de uma consciência a respeito do valor da educação no processo de constituição da cidadania, ao lado das técnicas arcaicas do cultivo que não exigiam dos trabalhadores rurais, nenhuma preparação, nem mesmo a alfabetização, contribuíram para a ausência de uma proposta de educação escolar voltada aos interesses dos camponeses (CNE, 2001, p. 4).

Até os anos de 1930, pode-se dizer que a educação para os que viviam no campo não existia ou era insignificante. Por isso, pensar a educação para este setor da sociedade no ordenamento jurídico brasileiro remete aos debates destinados a conter a problemática do êxodo rural e de elevação da produtividade agrícola, a partir de 1930.

Neste período, foi forjado o Ruralismo Pedagógico. O Ruralismo Pedagógico foi uma corrente pedagógica e política que teve como finalidade levar o ensino primário para a zona rural, e fazer da educação um instrumento de fixação do homem no campo, na busca de esvaziar as correntes migratórias. No entanto, “a motivação dos ruralistas estava voltada para a fixação do homem no campo mais por motivos econômicos e políticos que humanistas e culturais” (SPEYER, 1983, p. 69).

O discurso do Ruralismo Pedagógico foi uma tentativa de responder ao “problema social” provocado pela inchação das cidades e incapacidade de absorção de toda mão-de-obra disponível pelo mercado de trabalho urbano. Políticos e educadores tentavam ressaltar o sentido “rural da civilização brasileira” e reforçar os seus valores, a fim de fixar o homem na terra, o que acarretaria a necessidade de adaptar programas e currículos ao meio físico e à cultura rural (CALAZANS, 1993). Neste sentido, entendia-se que o homem rural era atrasado, que sua cultura precisava ser mudada para que o desenvolvimento chegasse ao campo.

O Ruralismo Pedagógico foi o primeiro e mais forte discurso pedagógico, político e jurídico criado acerca da educação para os trabalhadores rurais.

Segundo Claudemiro Godoy Nascimento:

Tratava-se de propostas com dimensões salvacionistas, pois entendiam que seria necessário oferecer educação aos jovens pobres do meio urbano e rural com aptidões vocacionais para se fixar no meio rural. Podemos perceber uma mistura de interesses

entre setores agrícolas e industriais nas formulações dessas propostas que se destinava ocultamente a exercer um certo controle sobre os trabalhadores rurais o que eliminaria “à luz do modelo de cidadão sintonizado com a manutenção da ordem vigente, os vícios, que poluíam suas almas” (CNE, 2001: P. 05). (NASCIMENTO, 2009, p. 161).

Da República Velha ao início do Ruralismo Pedagógico, a escola visava integrar-se às condições locais e regionais, com o objetivo de promover a fixação do homem no campo. E, além disso, procurava-se eliminar o risco dos conflitos agrários. Para os dois setores, de inspiração positivista-científica, que disputavam os espaços de poder, desde a República Velha até os anos de 1940, o setor agrário- exportador e o setor urbano-industrial, a educação era colocada como central para o desenvolvimento e o progresso.

Algumas transformações foram provocadas pelo surgimento de tendências escolanovistas e progressistas, sintetizadas no “Manifesto dos Pioneiros da Educação”<sup>23</sup>. Houve uma ampliação do ideário da escolarização urbana, no entanto, a educação rural permaneceu inalterada “numa percepção versada pela contradição campo-cidade como sintoma natural o que permite avaliarmos que a função da educação destinava-se a fomentar a perpetuação da marginalização do homem do campo” (NASCIMENTO, 2009, p. 162).

Em 1934, a nova Constituição dispôs, pela primeira vez, que a educação era direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. A Constituição de 1934 reconheceu, em caráter nacional, a educação como dever do Estado; previu o ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória e extensivo aos adultos; e também previu o financiamento da educação do campo (art. 156):

Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

---

<sup>23</sup> O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi redigido por Fernando de Azevedo e assinado por outros conceituados educadores da época. Os educadores que assinaram o manifesto afirmavam que a escola tradicional estava instalada para uma concepção burguesa, deixando o indivíduo numa autonomia isolada e estéril. O documento defendia: a educação como uma função essencialmente pública; escola única e comum, sem privilégios econômicos de uma minoria; formação universitária para todos os professores; o ensino laico, gratuito e obrigatório (MENEZES & SANTOS, 2002).

No entanto, em 1937 foi implantada a ditadura do Estado Novo. Com a ditadura e a Constituição de 1937, houve o fortalecimento do grupo conservador e o esmagamento dos movimentos políticos, com a reintegração das oligarquias tradicionais no centro do poder.

Nesta mesma direção, foi criada, em 1937 a Sociedade Brasileira de Educação Rural, que se configurou como um canal de difusão ideológica do governo getulista.

E, em 1942, durante a realização do VII Congresso Brasileiro de Educação anunciou-se o rompimento com a visão liberal e capitalista de educação e se propôs a anunciar um discurso conservador-nacionalista onde se preocupou com a escola rural necessária à manutenção do status quo das classes dirigentes e do próprio Estado Novo promulgado com o governo ditatorial de Getúlio Vargas (NASCIMENTO, 2009, p. 162).

Durante o período de 1945 a 1964, conhecido como primavera democrática, alguns eventos possibilitaram uma grande efervescência nas discussões sobre educação no Brasil. E, para o campo, foi um momento de grande articulação popular.

Neste período ocorreram as lutas de Trombas e Formoso (1948 –1962); a criação da Associação dos Lavradores Fluminense (1958); e o surgimento de três grandes movimentos camponeses: ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil) em 1954 no Rio e em São Paulo; as Ligas Camponesas em 1955, em Pernambuco e Paraíba; e o MASTER (Movimentos dos Agricultores Sem Terra) em 1950, no Rio Grande do Sul. Já em 1963 foi criada a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura).

No campo educacional, em 1946 foi criada a Comissão Brasileira-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR). E, em 1948, foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) que se transformou mais tarde na EMATER e foi a base para a criação da ABCAR (Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) em 1956.

A Extensão Rural teve grande destaque neste período. E, para a Extensão Rural, na sua concepção clássica, a população do campo encontrava-se numa situação de carência, de forma que deveria ser assistida e protegida. Neste sentido, dois movimentos ganharam destaque: a Campanha de Educação de Adultos e as Missões Rurais de Educação de Adultos. Como coloca Vanilda Paiva (PAIVA, 1973, p. 173):

A Campanha Nacional de Educação Rural, que visava ao estabelecimento de um ensino de base que objetivasse a recuperação e o desenvolvimento de comunidades

rurais, sob o regime de co-responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foi criada em 1952, após uma experiência-piloto feita no município de Itaperuna (RJ), em decorrência de recomendações do Seminário Internacional de Educação de Adultos, ocorrido, em 1949, no Brasil, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). As atividades da Campanha tinham dois principais pontos de apoio: as missões rurais, cuja metodologia, inspirada na experiência de Itaperuna, visava à organização social da comunidade, e os centros de treinamento, destinados aos professores leigos, à preparação de filhos de agricultores para as atividades agrárias e à preparação de técnicos em audiovisuais aplicados à educação básica. Existiam, também, cursos especiais para capacitação do pessoal da própria Campanha.

Já em 1961, após treze anos de discussões, foi promulgada em 20 de dezembro, a Lei 4.024, Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Na lei aprovada prevaleceu as reivindicações da Igreja Católica e dos donos de estabelecimentos particulares de ensino, no confronto com os que defendiam o monopólio estatal para a oferta da educação aos brasileiros.

a Lei 4.024 omitiu-se quanto à escola do campo, uma vez que a maioria das prefeituras municipais do interior é desprovida de recursos humanos e, principalmente, financeiros. Desta feita, com uma política educacional nem centralizada nem descentralizada, o sistema formal de educação rural sem condições de auto-sustentação – pedagógica, administrativa e financeira – entrou num processo de deterioração, submetendo-se aos interesses urbanos. (LEITE, 1999, p. 39).

Por outro lado, houve o surgimento de vários movimentos populares de educação, como os Centros Populares de Cultura (CPC) e o Movimento de Educação de Base (MEB)<sup>24</sup>. Estes movimentos possibilitaram, na contramão do que o Estado estava desenvolvendo, o fortalecimento de grupos camponeses inseridos em lutas sociais, como as Ligas Camponesas e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

Estes movimentos tinham como principal fundamento, a proposta pedagógica de Paulo Freire, baseada na educação libertadora e popular. E a educação popular proporcionou a possibilidade de resistência e contestação da escola tradicional e, por outro lado, sustentou o

---

<sup>24</sup> Foi um período de lutas populares pela disputa do poder, em que surgiram vários movimentos de educação popular, vista como instrumento de emancipação e de promoção do desenvolvimento nacional. Além do MEB e do CPC, ainda se destacam: o MNCA (Movimento Nacional Contra o Analfabetismo); o UNE volante; o MCP (Movimento de Cultura Popular), que começou em 1960, em Pernambuco, e se estendeu por muitos estados brasileiros; o CEPLAR na Paraíba e a Campanha de Pé no Chão em Natal. E ainda, várias outras iniciativas dispersas de educação não formal eram realizadas por entidades sindicais, associações e igrejas (CALAZANS, 1993).

debate sobre a conscientização da importância/necessidade da educação (NASCIMENTO, 2009).

O início dos anos 1960 foi rico e contraditório. Os movimentos populares ganhavam força. E os governos de Jânio Quadros e João Goulart se basearam na tentativa de manter o modelo nacional desenvolvimentista, enquanto investiam nas reformas de base (agrária, administrativa, bancária, fiscal, eleitoral) para evitar uma revolução popular.

Contudo o golpe militar de 1964 e a ditadura paralisaram tudo: educadores foram perseguidos em função de posicionamentos políticos e ideológicos; muitos foram mortos, outros exilados e outros tantos trocaram de profissão depois de demitidos. O Regime Militar imprimiu um caráter antidemocrático na educação: professores e alunos foram perseguidos, presos e mortos; universidades foram invadidas e a União Nacional dos Estudantes foi proibida de funcionar (GERMANO, 1993).

A ditadura calou um dos momentos mais ricos e férteis da educação brasileira. E fechou todos os movimentos de educação existentes no Brasil, com exceção do MEB. Mas, mesmo clandestinamente, remanescentes dos movimentos do pré-64 se articularam em bairros, áreas rurais e locais de trabalho, apoiados pela igreja católica e, com menor frequência, por algumas evangélicas (GERMANO, 1993).

A Lei 5.692, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1971, foi instituída no período mais duro da ditadura, quando qualquer expressão popular contra o regime era calada pela censura, prisão, tortura e morte.

A característica mais forte da LDB de 1971 era o foco na formação educacional de cunho profissionalizante. Neste sentido, o regime militar buscou ajuda internacional para a educação brasileira e firmou o acordos com a USAID (United States Agency International for Development)<sup>25</sup>, para assistência financeira e assessoria técnica de instituições educacionais para atender as exigências quantitativas da demanda social de educação.

---

<sup>25</sup> Em 1966 foram firmados os acordos: Acordo Ministério da Agricultura/Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso - CONTAP/ *United States Agency International for Development* - USAID para treinamento de técnicos rurais; Acordo MEC/ CONTAP/ USAID de assessoria para a expansão e aperfeiçoamento do quadro de professores de ensino médio no Brasil; acordo MEC/ USAID de assessoria para modernização administrativa universitária; acordo MEC/ INEP/ CONTAP/ USAID sob a forma de termo aditivo aos acordos anteriores para aperfeiçoamento do ensino primário; e acordo MEC/ SUDENE/ CONTAP/ USAID para criação de um Centro de Treinamento Educacional em Pernambuco. Em 1967 foram firmados: acordo MEC/Sindicato Nacional dos Editores de Livros - SNEI/CONTAP/USAID de cooperação para publicações técnicas, científicas e educacionais; acordo MEC/USAID de reformulação do primeiro acordo de assessoria à modernização das universidades,

Se, por um lado o nível de ensino mais privilegiado foi o médio; por outro lado, o regime militar expandiu as universidades e criou o vestibular classificatório. E, para erradicar o analfabetismo criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) em 1967.

Exemplos de outros projetos desenvolvidos foram: o Projeto Rondon (1968), que era baseado em ações assistenciais e de integração sociocultural, realizadas por estudantes; o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal - PROMUNICÍPIO (1973); o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE (1974); e o Projeto Sertanejo (1976).

Quanto ao campo, o regime militar aprovou a primeira lei de reforma agrária, o Estatuto da Terra e criou o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) (1964), ainda em 1964. Mas, apesar de seu caráter progressista, o Estatuto da Terra nunca foi implementado e serviu mais para o controle das lutas sociais o que foi reforçado com a intervenção nos sindicatos e organizações camponesas. De concreto apenas foram implementados alguns projetos de colonização<sup>26</sup>. Na realidade, a política agrária dos militares promoveu a modernização tecnológica das grandes propriedades e acirrou as desigualdades no campo.

A educação para campo foi praticamente esquecida pelo regime militar, que manteve as escolas rurais vinculadas a empresas (SILVA, 2004).

No governo Figueiredo, já no final da ditadura militar, foi criado do Plano Setorial da Educação, Cultura e Desporto (PSECD):

(...) o referido plano recomendava a valorização da escola rural, o trabalho do homem do campo, a ampliação de oportunidades de renda e a manifestação cultural do rurícola, a extensão de benefícios de previdência social e ensino ministrado de

---

sendo substituído por assessoria do planejamento do ensino superior; acordo MEC/CONTAP/USAID de cooperação para a continuidade do primeiro acordo relativo à orientação vocacional e treinamento de técnicos rurais. Em 1968 é firmado o acordo MEC/USAID para dar continuidade e complementar o primeiro acordo para desenvolvimento do ensino médio. E no mesmo ano o deputado Márcio Moreira Alves publica o "*O Beabá do MEC/USAID*", tornando público os acordos entre o Ministério da Educação e Cultura e a *United States Agency International for Development - USAI*

<sup>26</sup> Nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra (1964-1979) o capítulo relativo à reforma agrária, na prática, foi abandonado, enquanto o que tratava da política agrícola foi executado em larga escala. No total, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização. O índice de Gini da distribuição da terra no Brasil passou de 0,731 (1960) para 0,858 (1970) e 0,867 (1975). Esse cálculo inclui somente a distribuição da terra entre os proprietários. Se forem consideradas também as famílias sem terra, o índice de Gini evidencia maior concentração ainda: 0,879 (1960), 0,938 (1970) e 0,942 (1975) (BRASIL: 1997).

acordo com a realidade de vida campesina. Recomendava também um mesmo calendário escolar para toda escola rural, tendo por base o calendário urbano, e entendia a unidade escolar rural como agência de mudanças e transformações sociais.

No entanto, mais uma vez, a educação rural foi relegada ao descaso. Como lembra Márcia Regina Andrade (et. al.) (ANDRADE, 2004, p. 14):

A discussão sobre educação rural só voltou a ser retomada no final da década de 70, quando o II Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985) do governo federal se propôs "dar prioridade às populações carentes do meio rural e das periferias urbanas, visando corrigir, pela indução governamental, os problemas sociais gerados pelo desenvolvimento econômico". Seguindo a perspectiva comunitária, foram criados alguns programas dentre os quais os mais destacados foram o PRONASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-educativas e Culturais para o meio rural, e o EDURURAL - Programa de Extensão e Melhoria para o meio rural(...). Ambos os programas fracassaram.

No fim do regime militar a discussão sobre as questões educacionais já haviam perdido o seu sentido eminentemente pedagógico e assumido um caráter político, com a participação mais ativa de pensadores de outras áreas. O debate sobre educação passou a ser mais amplo e ultrapassou a as questões pertinentes à escola, à sala de aula, à didática, à relação direta entre professor e estudante e à dinâmica escolar em si (GERMANO, 1993).

A redemocratização foi marcada pela volta da participação popular e pelo “ressurgimento” dos movimentos sociais, antes abafados pelo regime militar. O MST foi criado em 1984 e Plano Nacional de Reforma Agrária foi aprovado em 1985. Ainda em 1985 é criada a UDR (União Democrática Ruralista). E a Lei Agrária foi aprovada em 1992. E, concretamente, as lutas populares pela reforma agrária e pela valorização da agricultura familiar entram na pauta política.

A partir da redemocratização, o campo pode ser caracterizado pelo conflito entre dois projetos diferentes que, na verdade, é um conflito muito mais antigo, mas que, a partir deste momento se reorganiza entre: os movimentos sociais campesinos e os grandes produtores rurais (SILVA, 2004). E, ao lado do primeiro ponto de embate entre estes dois projetos, a luta pela terra e pela reforma agrária, são colocados outras lutas por direitos, como a luta pela educação.

Mas, o que é importante destacar é que durante grande parte da história brasileira não se discutiu a educação para os trabalhadores rurais. E, quando o debate foi colocado, este se fez sob o paradigma do Ruralismo Pedagógico.



Essa lacuna deixada pelo Estado foi preenchida, como se verá, por práticas populares de educação e experiências realizadas fora da esfera estatal. E são estas experiências que permitiram a problematização e a reflexão acerca da educação para os trabalhadores do campo, que negaram o Ruralismo Pedagógico e propuseram a construção de outras bases e referenciais. Estes trabalhadores passaram a dizer que educação desejavam e a reivindicar esta educação como um direito.

### **2.3. Exclusão: a semente de lutas por reconhecimento**

Quando se considera a educação para os povos do campo, encontra-se, de um lado, uma história de exclusão, de não efetivação do direito a educação para este segmento da sociedade, cujas consequências ainda estão presentes. E, de outro lado, a construção de práticas populares alternativas.

A ausência do direito à educação para o público do campo pode ser comprovada, por exemplo, pelos dados referentes ao acesso à educação formal, à escolaridade da população que mora no campo, ao analfabetismo e à infraestrutura das escolas do campo.

Os dados sobre a educação no campo apontam: insuficiência e precariedade das instalações físicas da maioria das escolas no meio rural; dificuldades de acesso dos professores e alunos às escolas, em razão da falta de um sistema adequado de transporte escolar; falta de professores habilitados e efetivados, o que provoca constante rotatividade; ausência de assistência pedagógica e supervisão escolar; predomínio de classes multisseriadas com educação de baixa qualidade; falta de atualização das propostas pedagógicas; baixo desempenho escolar dos alunos e as elevadas taxas de distorção idade-série; baixos salários e sobrecarga de trabalho dos professores, quando comparados com os dos que atuam na zona urbana (INEP, 2007).

No campo estão as escolas com menos estrutura; os professores menos preparados e valorizados; os maiores índices de analfabetismo; e os menores índices de escolaridade.

Segundo dados da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC/SECAD), apenas 24% dos professores das séries iniciais do Ensino Fundamental que dão aula em zonas rurais no país têm curso superior; e estes professores chegam a ganhar até 60% menos que os docentes da zona urbana (MEC/SECAD, 2007).

O Relatório de Monitoramento de Educação para Todos - Brasil 2008, publicado pela UNESCO em 2008, havia no Brasil, em 2005, cerca de 15 milhões de analfabetos

absolutos, ou seja, pessoas que declaram não saber ler e escrever um bilhete simples. O analfabetismo é mais elevado nas pessoas de mais de 60 anos (taxa de 31,1%), na região Nordeste (21,9%), na população negra ou parda (15,4%), e na zona rural (25%) (UNESCO, 2008).

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, dos analfabetos brasileiros, entre 15 e 60 anos, que somavam 9,6 milhões de pessoas em 2006, 40% estão no campo. Na zona rural, os analfabetos representam um quarto dos habitantes com 15 anos ou mais (24,2%); enquanto na área urbana metropolitana este percentual é de 4,5% , e na área não-metropolitana é de 9,9% (UNESCO, 2008).

Conforme o Panorama da Educação do Campo publicado pelo MEC em 2007, quando se analisa a infraestrutura, as escolas rurais também ficam para trás. Apenas 6,1% das escolas rurais de Ensino Fundamental possuem bibliotecas, enquanto que este percentual é de 48,2%, nas escolas urbanas. A situação é ainda pior com os laboratórios de Ciências, presentes em apenas 0,7% das escolas rurais. Não há energia elétrica em 29% das escolas e faltam instalações de esgoto em 15% (INEP, 2007).

A escola do campo é, na maior parte das vezes, uma escola isolada, de difícil acesso, composta por uma única sala de aula e apenas um professor que ministra aulas para as quatro séries iniciais do ensino fundamental simultaneamente (ensino seriado), sem supervisão pedagógica, seguindo um currículo que não corresponde à realidade dos alunos.

Quando os alunos saem do campo para estudar na cidade enfrentam horas de estradas ruins, transportes inadequados, perigosos e irregulares. Como aponta o Panorama da Educação do Campo (INEP, 2007, pp. 29-30):

As escolas rurais apresentam características físicas e dispõem de infraestrutura bastante distinta daquelas observadas nas escolas urbanas. Em termos dos recursos disponíveis, a situação das escolas da área rural ainda é bastante precária. Conforme mostra a Tabela 13, serviços e insumos básicos presentes na maioria das escolas urbanas são escassos ou inexistentes nas escolas rurais. Por exemplo, enquanto 75,9% dos estabelecimentos urbanos estão equipados com microcomputadores, apenas 4,2% dos estabelecimentos rurais de ensino contam com este recurso. Equipamentos como biblioteca, laboratório e quadras de esporte não fazem parte da realidade das escolas rurais (Tabela 13 e Gráfico 8). (...) A precariedade na infraestrutura 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 (Gráfico 9)<sup>27</sup>.

Quanto maior a faixa de escolaridade considerada, menores são os índices no campo. Em 2003 o percentual da população do campo que possuía Ensino Técnico ou Superior não atingia 1% em todas as regiões do Brasil, enquanto que o Ensino Médio não passava dos 7,17% (ANDRADE, 2004).

O Relatório de Monitoramento de Educação para Todos - Brasil 2008 da UNESCO, ainda aponta que apesar dos avanços que o Brasil conseguiu na educação, continuam evidentes os problemas de baixo desempenho; repetência; insuficiência da duração do tempo na escola; e as disparidades nos resultados de aprendizagem. E as desvantagens são maiores quando considerados os alunos mais pobres, das periferias urbanas, os indígenas marginalizados, as crianças das minorias e as do meio rural (UNESCO, 2008).

Conforme o senso demográfico disponibilizado do IBGE de 2000, 5.393.155 (cinco milhões, trezentos e noventa e três mil, cento e cinquenta e cinco) pessoas que moram na zona urbana, entre 25 e 70 anos possuem graduação. Este número é de 92.555 (noventa e dois mil, quinhentos e cinquenta e cinco) pessoas para a zona rural. Nas cidades o número de pós-graduados com Mestrado ou Doutorado, na mesma faixa etária, é de 297.525 (duzentos e noventa e sete mil, quinhentos e vinte e cinco), enquanto que no campo é de 4.518 (quatro mil, quinhentos e dezoito) (IBGE, 2001).

Estes dados comprovam que a população do campo permanece marginalizada, enfrentando grandes dificuldades de acesso à educação ou a uma escola de qualidade, mesmo ao nível básico de ensino; grandes taxas de analfabetismo e baixos níveis de acesso ao Ensino Médio, Técnico e Superior.

O não acesso e a má qualidade do ensino e a situação precária enfrentada pela população do campo “reforçam o imaginário social perverso segundo o qual a população do campo não precisa conhecer as letras ou possuir uma formação geral básica para desempenhar o trabalho na terra” (ANDRADE, 2004, p. 6).

Muito desde imaginário, e mesmo os dados sobre a atual realidade da educação no campo estão intimamente relacionados e podem ser explicados, pelo menos em parte, pelas

---

<sup>27</sup> Tabelas e gráficos citados disponíveis em: INEP. Panorama da educação no campo. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

políticas públicas de educação que foram destinadas para os povos do campo e como este direito foi e é disponibilizado e/ou negado a este público.

A não efetivação de um direito também é uma política pública. Isto significa afirmar que a ausência, o não acesso e a má qualidade da educação para o público que vive no campo hoje são condições moldadas, inclusive, pelo Direito, por meio de leis, reformas legislativas e ações estatais. Significa que não efetivar um direito é uma decisão política, justificada juridicamente.

Ao lado deste cenário de exclusão, várias foram estas experiências de educação realizadas fora da esfera governamental, levadas à frente pelos movimentos sociais e associações civis.

Dentre estas práticas pedagógicas estão as Escolas Família Agrícola, as Casas Familiares Rurais e as Escolas Comunitárias Rurais; o Movimento de Educação de Base (MEB); a Rede de Educação no Semiárido Brasileiro (RESAB); e o Setor de Educação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

As Escolas Família Agrícola, as Casas Familiares Rurais e as Escolas Comunitárias Rurais fazem parte do movimento das escolas rurais em regime de alternância, que nasceu em 1935, a partir da iniciativa de três agricultores e de um padre do povoado de Lot et Garonne, numa pequena cidade da França, Lauzum, a partir da percepção da insatisfação sentida pelos adolescentes diante da educação formal oferecida pelo Estado. Eles criaram uma escola fora da estrutura formal e sem qualquer referência pedagógica, e desenvolveram a ideia da alternância.

Fora de estruturas escolares estabelecidas e sem referência a qualquer teoria pedagógica, estas pessoas imaginaram um conceito de formação que permitiria a seus filhos educarem-se, formarem-se e preparem-se para suas futuras profissões. Eles inventaram uma escola onde seus filhos não recusariam frequentá-la, pois ela respondia às suas necessidades fundamentais, próprias da fase da adolescência: agir, crescer, ser reconhecido, assumir um lugar no mundo dos adultos, adquirir status e papéis. Eles criaram empiricamente uma estrutura de formação que seria da responsabilidade dos pais e das forças sociais locais, conhecimento que se encontra na escola e na vida cotidiana. Inventaram uma nova escola, baseada na Pedagogia da Alternância, onde há partilha e integração do poder educativo entre os atores do meio, os pais e os formadores da escola (UNEFEB, p. 1).

Em 1935 eram apenas quatro jovens, filhos de pequenos agricultores. No ano seguinte dezessete jovens se inscreveram para esta escola. Após dois anos, a experiência chamou atenção nas redondezas e passaram a ser quarenta estudantes. Os pais então se uniram

e criaram uma associação; fizeram financiamento e compraram uma casa. Deram à casa o nome de "A Casa Familiar de Lauzum".

Nos anos seguintes a fórmula foi divulgada amplamente, mas só após a Segunda Guerra Mundial as escolas em alternância se desenvolveram. Estas escolas diferenciadas desenvolviam não só formação, mas também ações de difusão de técnicas agrícolas. Desta forma houve união entre ensino e formação, tornando um movimento, uma dinâmica conjunta. Abriram também espaços para as meninas e a elas eram oferecidos cursos de economia familiar e social. As escolas sob o regime de alternância se inscreveram no quadro do ensino profissional agrícola com um estatuto de escolas privadas reconhecidas pelo Estado francês. Porém, só em 1960 uma lei os reconheceu como modalidade pedagógica de alternância (UNEFEB, p. 2).

Os nomes passaram a variar conforme foram surgindo novas unidades com esta filosofia e proposta pedagógica na França: Maisons Familiales Rurales (MFR), Escola Família Agrícola (EFA), Casas Familiares Rurais.

A partir dos anos 60 e 70 este modelo pedagógico ultrapassou as fronteiras da França, se estabelecendo na Itália; Espanha; Portugal; e depois em países da África; em seguida América do Sul e Caribe; depois para o Oceano Índico, na Polinésia; na Ásia e por último na América do Norte, em Quebec no Canadá.

A experiência brasileira teve início no Estado do Espírito Santo, no município de Anchieta, em 1968, através do MEPES (Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo) e com o apoio da Pastoral da Igreja Católica e das lideranças comunitárias, sob a liderança do jesuíta italiano, Padre Humberto Pietrogrande.

Após sua consolidação no Espírito Santo, a partir da década de 70, ocorreu rápida expansão para outros 22 Estados brasileiros, contando, atualmente com cerca de 200 EFAs em funcionamento e outras 40 em implantação, beneficiando cerca de 20.000 alunos e 100.000 agricultores, e contando com 850 monitores trabalhando nestas EFAs. Estas escolas já formaram mais de 50.000 jovens dos quais mais de 65% permanecem no meio rural, desenvolvendo seu próprio empreendimento junto às suas famílias ou exercendo vários tipos de profissões e lideranças (UNEFEB, p. 3).

No Brasil, assim como ocorreu na França, a experiência surgiu como uma proposta educacional em opção à educação formal, frente à realidade rural. Os fatores que contribuíram para o surgimento da Pedagogia da Alternância, no Brasil, tiveram relação direta com o descaso e a má qualidade da educação no meio rural, e com a economia agrícola baseada na produção de subsistência (NASCIMENTO, 2004).

As escolas rurais que passaram a adotar a Pedagogia da Alternância no Brasil receberam o nome de Escolas Famílias Agrícolas (EFAs); Casas Familiares Rurais (CFRs) e as Escolas Comunitárias Rurais (ECRs).

Estes três modelos, acima apresentados, possuem suas respectivas diferenças. Segundo Claudemiro Godoy do Nascimento (NASCIMENTO, 2004, p. 46):

**EFA's** - Enfatiza a formação escolar dos educandos/as a partir do regime seriado e regularizado junto às Secretarias Estaduais de Educação (SEE) possuindo também a formação técnica, tanto no Ensino Fundamental, bem como, de forma mais específica no Ensino Médio, onde se trabalha a Educação Profissional de Técnico em Agropecuária. **CFR's**- As CFRs têm como prioridade a formação técnica do educando/a. Diferencia-se das EFAs por adotar o regime de suplência. Existem casos do jovem permanecer duas semanas na Escola e uma semana na família. Por isso, em grande parte, a denominação de Casa Familiar Rural. **ECR's** - Estão localizadas no Norte do Espírito Santo (ES) e na Bahia. Possuem as mesmas características metodológicas das EFAs, no entanto, são grupos autônomos que estão ligados a movimentos sociais e eclesiais que pressionam o poder local para realizar a implantação e a aprovação da Pedagogia da Alternância, para que a experiência possa ter validade. Por isso, muitas experiências surgem com o apoio das prefeituras locais e do Governo do Estado (grifo nosso).

Mas, todas adotam como metodologia educacional a Pedagogia da Alternância. E todas as EFA's; CFR's e ECR's possuem uma associação formada de pais, alunos e de outros agricultores da região: que cuidam das questões administrativas; definem o plano e as estratégias de ação; contratam professores e buscam alternativas de sustentabilidade (NASCIMENTO, 2004).

Com a expansão e aumento do número de EFA's no Brasil, em 1982 foi criada a UNEFAB (União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil).

A finalidade da UNEFAB é representar e defender os princípios e objetivos da Pedagogia da Alternância, prestar assessoria pedagógica e administrativa, promover o intercâmbio e divulgação dos trabalhos, acompanhar o processo de formação dos monitores (professores das EFAs) e de seus dirigentes, estabelecer parcerias e outras formas de cooperação técnico-financeira. A UNEFAB é uma Organização Não Governamental (ONG), sem fins lucrativos e possui registro no CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social). Assessoria as EFAs (Escolas Famílias Agrícolas), as ECORs (Escolas Comunitárias Rurais) e outras instituições que adotam práticas educativas com os mesmos princípios pedagógicos (UNEFAB, p. 1).

Além da UNEFAB, que congrega as EFA's e as ECOR's, existe também a Associação Regional das Casas Familiares Rurais (ARCAFAR), que reúne as Casas Familiares Rurais (CFR's).

A grande contribuição destas experiências para a Educação do Campo foi a pedagogia da alternância:

Alternância significa o processo de ensino-aprendizagem que acontece em espaços e territórios diferenciados e alternados. O primeiro é o espaço familiar e a comunidade de origem (realidade); em segundo, a escola onde o educando partilha os diversos saberes que possui com os outros atores e reflete-se sobre eles em bases científicas (reflexão); e, por fim, retorna-se a família e a comunidade a fim de continuar a práxis (prática + teoria) seja na comunidade, na propriedade (atividades de técnicas agrícolas) ou na inserção em determinados movimentos sociais (NASCIMENTO, 2004, p. 48)

A alternância permite que os educandos alternem períodos de formação no ambiente escolar e períodos de práticas, experiências e pesquisas no ambiente familiar-comunitário, integrando família e escola no processo contínuo de formação.

Outro movimento pedagógico de destaque é o MEB.

Conforme apresentação oficial, o MEB é um organismo vinculado a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), fundado em 21 de março de 1961 e que há 50 anos realiza ações diretas de educação popular em diversas regiões do Norte e Nordeste do país. Atualmente está nos estados do Amazonas, Roraima, Ceará, Piauí, Maranhão e Distrito Federal, atuando também no Norte e Nordeste do Estado de Minas Gerais, no regime de parceria com o governo estadual<sup>28</sup>.

O MEB é operacionalizado por da rede de dioceses e paróquias, aproveitando a estrutura montada nas regionais da CNBB, e por convênios com o governo federal e/ou estaduais.

O principal foco do MEB é a alfabetização e a formação básica (ações de mobilização social, de alfabetização de jovens e adultos e de educação de base), por meio da capacitação de agentes de educação. Sempre na linha da Educação Popular, seguindo os princípios pedagógicos do educador Paulo Freire.

A metodologia utilizada pelo MEB é sintetizada na expressão “ver, julgar e agir”:

O processo de alfabetização de jovens e adultos pressupõe, como metodologia, a leitura pedagógica do ver, julgar e agir; e a alfabetização é entendida como um processo de planejamento onde os objetivos a serem alcançados são previstos em todas as suas etapas: formação de pessoal, produção de material específico,

---

<sup>28</sup> A opção preferencial por essas regiões está definida em Estatuto, como áreas populacionais do País em que os indicadores socioeconômicos revelam situação de pobreza e, conseqüentemente, índices sociais e econômicos abaixo dos desejados.

acompanhamento, avaliação e verificação de resultados. A concepção e pedagogia privilegiam não apenas o processo e a caminhada de indivíduos analfabetos considerados isoladamente, mas sua inserção e promoção, na busca da autonomia pessoal e de suas comunidades. Os analfabetos aprendem não apenas a ler e a escrever, mas a pensar a sua própria vida e a agir como capazes de sair da sua injusta situação de excluídos (UCHÔA, p. 1).

A principal contribuição do MEB foi a preocupação com o analfabetismo e a utilização dos princípios da Educação Popular.

Desde sua fundação na década de 1961, prioriza a educação popular criando condição para os formadores terem continuidade aos processos pedagógicos, mesmo que findo o período da alfabetização. Por muito tempo, as pessoas analfabetas foram consideradas incapazes de ter criatividade e de participar ativamente dos processos educativos. Acreditava-se que os jovens e adultos analfabetos não tinham nada para ensinar, não tinham experiências de vida para transmitir e eram apenas indivíduos passivos, que não pensavam sobre a própria vida. A consequência desta visão levou, muitas vezes, a se pensar a educação dos jovens e dos adultos de forma completamente centralizada nos alfabetizadores. O alfabetizador então preparava todas as aulas, todo o programa educativo, todo o material didático visando a “curar” o analfabetismo, como se este fosse uma doença e a alfabetização um remédio. Aplicada a receita, o remédio faria o efeito e pronto. Todo o problema estaria resolvido. Entretanto, há quase 50 anos, as contribuições de Paulo Freire e as práticas do MEB demonstraram que o caminho para a educação de jovens e adultos não era esse. Desde o início de sua história, as ações do MEB em educação de jovens e adultos consideram a alfabetização um instrumental para ser utilizado pelo alfabetizando e visam ao desenvolvimento da sua consciência crítica, tornando o alfabetizando/educando/alfabetizando sujeito e não objeto de sua transformação (UCHÔA, p. 2)

Outro movimento de relevância é a RESEAB (Rede de Educação no Semiárido Brasileiro).

A Rede de Educação no Semiárido Brasileiro (RESAB) é um espaço de articulação política regional, que congrega educadores e educadoras e instituições Governamentais e Não-Governamentais, que atuam na área de educação no semiárido brasileiro.

A rede surgiu em 2000, como resultado do I Seminário de Educação para o Semiárido, “que decidiu dar continuidade a encaminhamentos para uma Educação oficial adequada às peculiaridades ambientais e socioculturais da região e estruturar uma rede de educação no semiárido brasileiro” (KÜSTER & MATTOS, 2004, p. 19).

O seminário foi organizado a partir da articulação de vários sujeitos, que atuavam em organizações não governamentais, desenvolvendo trabalhos de educação, fora da escola



formal, e dentro da perspectiva de convivência com semiárido e da necessidade de uma educação contextualizada. O objetivo do seminário era:

Abordar as particularidades do semiárido – a questão climática, o problema das secas, a questão hídrica vista sob o prisma global e local, os aspectos culturais e simbólicos presentes – e a necessidades de a educação escolar se relacionar de forma mais efetiva com estes muitos problemas (KÜSTER & MATTOS, 2004, p. 19).

As experiências acumuladas por ONG's, pastorais sociais, associações e movimentos sociais, apontavam uma nova forma de convivência com o semiárido, considerado inviável social e economicamente; a partir da agricultura familiar, dos seus saberes e de suas necessidades.

A principal contribuição da RESEAB para o debate acerca da Educação do Campo foi a preocupação com a contextualização da educação e a articulação local/global:

a RESEAB tem preocupação em apresentar opções metodológicas e situa a importância da dimensão política da pedagogia de convivência com o semiárido, tendo o cuidado de fugir à tentação de transformar a contextualização em um enfoque excessivamente localista. Temos a preocupação em dizer que a Educação contextualizada não é nenhuma receita de bolo ou panaceia para resolver todos os males de desenvolvimento local para o semiárido. Ela tem um papel fundamental, sobretudo, porque sua prática procura alterar a visão de mundo e a representação social sobre o semiárido, transformando a ideia de *locus* de miséria, chão rachado e de seca em uma outra, que representa o semiárido como *locus* de possibilidades através do seu projeto educativo, associado a um projeto de sociedade que contempla uma relação mais saudável, equilibrada e sustentável entre o mundo do eu, o mundo das coisas e o dos homens (BRAGA, 2004, p. 26)

Já o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é tido como principal protagonista na luta pela terra e pela reforma agrária no Brasil. E tornou-se também um dos principais sujeitos pedagógicos na luta pela Educação do Campo. Sua contribuição mais notável foi a defesa da indissociabilidade entre as lutas por Reforma Agrária, por um projeto de desenvolvimento do campo e por melhores condições de vida no campo, e a educação.

De um lado, o movimento desenvolveu sua própria pedagogia, a Pedagogia do Movimento, a partir da visualização de que a educação formal oferecida pelo Estado não contribuía com a formação integral do sujeito do campo, por isso a necessidade de uma educação diferente.

Uma das primeiras preocupações com a educação das crianças acampadas surge a pergunta: que educação? Tem que ser diferente da educação proporcionada pelo Estado, mas diferente em que? Ancorada no documento básico do MST aprovado no seu 6º Encontro Nacional, em 1991, a primeira certeza é que esta educação “diferente” tem que auxiliar na formação dos militantes do MST e de outros movimentos sociais com afinidade de projeto político para o avanço da produção e da organização coletiva. A segunda certeza é que esta educação tem que partir da realidade vivida pelos Sem Terra, a fim de proporcionar conhecimentos e experiências concretas para a superação desta realidade (D'AGOSTINI, 2009, p. 114).

O MST conseguiu inserir em suas demandas uma nova estrutura organizativa de educação, “com princípios educativos que possibilitassem o surgimento de uma nova escola que formasse o ser humano sem-terra enquanto cidadão-militante” (NASCIMENTO C. G., 2009, p. 157).

O MST tem uma pedagogia. A pedagogia do MST é o jeito através do qual o Movimento vem formando historicamente o sujeito social de nome Sem Terra, e que no dia-a-dia educa as pessoas que dele fazem parte. E o princípio educativo principal desta pedagogia é o próprio movimento. Olhar para esta pedagogia, para este movimento pedagógico, ajuda-nos a compreender e a fazer avançar nossas experiências de educação e de escola vinculadas ao MST (CALDART, Por uma Educação do Campo: traços de uma identidade em construção, 2002, p. 95).

E, por outro lado, o MST reivindicou o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade em todos os níveis para a população do campo; e levantou a bandeira da educação como um direito de todos e um dever do Estado.

De certa forma, os trabalhadores rurais compreenderam que somente a luta pela terra, pela reforma agrária, pelo debate político acerca da questão agrária e da luta contra o latifúndio não estavam separadas da educação. Lutar pela educação significava exatamente esse algo novo que faltava na tonalidade reivindicatória dos movimentos sociais. (...) Há uma relação dialética entre educação do campo e outras lutas levantadas por esses movimentos sociais e organizações da sociedade civil que determinam o que-fazer pedagógico da própria resistência dos camponeses no Brasil (NASCIMENTO C. G., 2009, p. 156).

Estas e outras práticas, além de se basearem na crítica à carência do direito a educação e na sua precariedade, convergiram para a construção de outro olhar sobre a educação para os povos do campo, mesmo que de forma dispersa e heterogênea. E, num momento posterior, se encontraram no debate sobre Educação do Campo.

A pedagogia da alternância; a educação de jovens e adultos baseada nos princípios da educação popular e na multidisciplinariedade; a educação contextualizada; a educação como instrumento de cidadania e um direito necessário para a efetivação de outros direitos; e

a íntima ligação com a terra formaram as linhas mestras do debate, que tomou corpo a partir da proposta de realização um encontro de educadores e educadoras do campo.

#### **2.4. Direito à educação em pauta**

Por meio do espaço aberto por experiências populares de educação, tornou-se possível a discussão acerca da educação para os povos do campo sob outro olhar, e a denúncia do descaso e da exclusão sofrida por este segmento por parte do Estado.

De 28 e 31 de julho de 1997 foi realizado o “I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária” (I ENERA), na UnB (Universidade de Brasília), que homenageou os educadores Paulo Freire e Che Guevara.

Na ocasião foi escrito, lido e lançado o “Manifesto das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro”, que já apresentava os principais pontos de reivindicação da Educação do Campo: a vinculação direta entre Educação do Campo com a Reforma Agrária; a proposta de uma educação vinculada com a construção de um projeto de desenvolvimento; a relação entre educação e justiça social, e o direito a educação enquanto garantia de escola pública, gratuita e de qualidade para todos, desde a Educação infantil até a Universidade; o fim do analfabetismo; a construção de uma escola que fortaleça as lutas sociais e a solução dos problemas concretos de cada comunidade e do país; a defesa de uma pedagogia que se preocupe com todas as dimensões da pessoa humana, baseada na ação e na participação democrática; a construção de escolas públicas em todos os Acampamentos e Assentamentos de reforma agrária do país com a gestão conjunta com a comunidade; a identidade própria das escolas do meio rural, com projeto político-pedagógico baseado na justiça social, na cooperação agrícola, no respeito ao meio ambiente e na valorização da cultura camponesa (MST, 1997).

A partir do I ENERA pode-se falar concretamente em um movimento nacional pela Educação do Campo. E é possível perceber dois elementos de fundo.

Primeiro, o movimento teve início num contexto mais amplo das lutas “do movimento docente no Brasil a respeito da questão da educação pública, gratuita, de qualidade e para todos” (MUNARIM, 2008, p. 58). E é neste contexto, de uma discussão ampla, que foram criadas condições favoráveis à problematização e renovação do conceito de educação rural.

Segundo, a luta pela Educação do Campo tem como berço a luta pela reforma agrária<sup>29</sup> e, pode ser apropriado dizer que “a própria realização do I ENERA, na medida que pode ser apontado como ponto de partida, também pode ser visto como um ponto de chegada de importante processo antes já trilhado” (MUNARIM, 2008, p. 58).

Dentre os sujeitos coletivos (movimentos sociais) envolvidos no movimento pela Educação do Campo destacam-se, em âmbito nacional e regional: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Sindicatos de trabalhadores rurais e Federações estaduais desses sindicatos vinculados a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, a Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (RESAB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), além de várias organizações de âmbito local<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Antônio Munarim atenta para o fato de que, não se pode deixar de lado outras demandas que, juntamente com a demanda pela reforma agrária, passam pela terra no Brasil, como a demarcação das terras indígenas; e a discriminação e titulação das terras quilombolas e de outras comunidades tradicionais. O fato é que o acesso a terra é condição mínima para a construção de meios básicos de vida e produção para essa população, mas não é a única condição de vida digna, de forma que, a redistribuição e a regulamentação de terras é a principal reivindicação destes sujeitos, da qual várias outras, como a educação, surgem (MUNARIM, 2008).

<sup>30</sup> A Declaração final da II Conferência Nacional por uma Educação do Campo (Luziânia-GO, 2 a 6 de agosto de 2004) foi assinado pelas seguintes organizações, instituições, órgãos e movimentos sociais: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Sindicatos de trabalhadores rurais e Federações estaduais desses sindicatos vinculados a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, a Rede de Educação do Semi-Árido Brasileiro (RESAB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das nações unidas para a educação a ciência e a cultura (UNESCO), Universidade de Brasília (UnB), União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (UNEFAB), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/ Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (MDA/INCRA/PRONERA), Ministério da Educação (MEC), Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE), Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Frente Parlamentar das CEFFA'S (União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil) – Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Estado do Paraná (SEAP/PR), Ministério do Trabalho e Emprego (TEM), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Cultura (MinC), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Movimento de Educação de Base (MEB), Pastoral da Juventude Rural (PJR), Cáritas, Centro de Estatísticas Religiosas e Investigações Sociais (CERIS), Movimento de Organização Comunitária

Com a apresentação destes sujeitos é possível afirmar que a articulação pela Educação do Campo foi constituída por movimentos e organizações voltadas à questão do campo, com uma trajetória própria de luta por direitos, e que assumiram a pauta comum da luta por uma educação própria aos povos do campo. Assim, ao mesmo tempo em que a Articulação Nacional pela Educação do Campo pode ser vista como um movimento em si, pode também ser analisada como um conteúdo, uma agenda comum de sujeitos sociais diversos (MUNARIM, 2008).

A partir dos debates do I ENERA ficou clara a necessidade de criação de uma pauta de reivindicações que incluía a criação de um programa governamental de educação para as áreas de assentamentos da Reforma Agrária. E foi tirada a ideia de realização de uma conferência nacional sobre o tema

A primeira ideia deu origem ao PRONERA (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária). O programa foi criado em abriu de 1998, e será trabalhado melhor à frente. E a segunda ideia teve como fruto a I Conferência por uma Educação Básica do Campo<sup>31</sup>, que foi realizada em julho de 1998, em Luziânia – GO.

A I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo foi precedida de vinte encontros estaduais, que tiveram como objetivo desencadear um amplo processo de reflexão sobre a situação da educação no campo brasileiro, a partir do que havia sido mapeado no I ENERA. Os encontros estaduais também tiveram a preocupação de situar o contexto da educação dentro da realidade agrária do país, e da história do desenvolvimento da agricultura (GTRA, 2011, p. 1).

Além da criação de um espaço e de uma pauta comum de debate, os encontros estaduais serviram para fazer a seleção das experiências existentes em áreas rurais, nas frentes de: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e profissional, educação de jovens e adultos, e formação de professores. O conjunto de experiências selecionadas em cada frente foi apresentado e debatido na conferência, como parte dos subsídios para a elaboração de uma proposta nacional de educação para os povos do campo.

---

(MOC) , Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA), *Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada* ( IRPAA), CAATINGA, Associação Regional das Casas Família Agrícola Sul e Norte (ARCAFAR SUL/NORTE), Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (ASSESOAR), – FÓRUM QUILOMBOLA.

<sup>31</sup> A expressão “por uma Educação básica para do campo” utilizada no início da Articulação nacional foi substituída pela expressão “por uma Educação do Campo”, para deixar claro que o objetivo não era apenas a educação básica, mas sim todos os níveis de educação, inclusive graduação e pós-graduação.

Um dos objetivos da Conferência ao preparar esta proposta, foi oferecer subsídios a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados que está elaborando as emendas ao Plano Nacional de Educação, que não possui nenhuma proposta específica à área rural, ignorando a existência de 33 milhões de pessoas que vivem no campo (GTRA, 2011, p. 1).

A I Conferência Por uma Educação Básica do Campo teve um papel fundamental “no retorno da questão da educação da população do campo para a agenda da sociedade e dos governos, e inaugurou uma nova referência para o debate e a mobilização popular: Educação do Campo e não mais educação rural ou educação para o meio rural” (COSTA, 1988, p. 4).

A conferência e a experiência recente do PRONERA colocaram em debate a identidade dos povos do campo e a necessidade de uma educação que a respeitasse.

Na I Conferência reafirmamos que o campo é espaço de vida e que é legítima a luta por políticas públicas específicas e por um projeto educativo próprio para quem vive nele. No campo e na floresta estão milhares de brasileiros e brasileiras, da infância até a terceira idade, que vivem em uma realidade social, complexa que incorpora os espaços de floresta, da pecuária, das minas e da agricultura familiar... Os povos do campo são diversos nas formas de produção: ribeirinhos, pesqueiros, extrativistas, agricultores, trabalhadores etc. São diversos nos pertencimentos étnicos, raciais: povos indígenas, quilombolas...

O povo brasileiro que vive e trabalha no campo tem uma raiz cultural própria, um jeito de viver e de trabalhar, distinta do mundo urbano, e que inclui diferentes maneiras de ver e de se relacionar com o tempo, o espaço, o meio ambiente, bem como de viver e de organizar a família, a comunidade, o trabalho e a educação. E nos processos que produzem sua existência vão também se produzindo como seres humanos. O respeito a esta especificidade se coloca na perspectiva de superação da dicotomia campo-cidade, estabelecendo-se relações de igualdade social e reciprocidade (COSTA, 1988, pp. 5-6).

Em função dos resultados da conferência e da receptividade obtida dos educadores e educadoras da área rural, as entidades promotoras decidiram dar continuidade ao projeto de “organizar novos encontros e de fortalecer a construção de uma proposta específica de educação para o campo, a partir das necessidades e da realidade concreta enfrentada pela população que aí vive e pelos educadores que com ela trabalham” (GTRA, 2011, p. 2).

No processo de preparação da Conferência e com a implementação do PRONERA e a realização da primeira conferência nacional sobre a temática, as entidades e sujeitos parceiros instituíram a “Articulação Nacional Por uma Educação Básica do Campo” (CERIOLI; CALDART, 1999, p. 57):

A ideia desta Articulação surgiu no processo de preparação da Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, realizada em Luziânia/GO, de 27 a 31 de julho de 1998. A ideia da Conferência, por sua vez, surgiu durante o I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (I ENERA) feito pelo MST com apoio do UNICEF e UnB um ano antes. 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 básica do campo. Este processo, bem como a própria realização da Conferência Nacional, mostrou a necessidade e a possibilidade de continuar o movimento iniciado, construindo sua organicidade.

A Articulação Nacional pela Educação do Campo promoveu diversas reuniões, de onde surgiram algumas iniciativas, como uma coleção de livros para fortalecer a reflexão teórica e política sobre o tema; o acompanhamento da tramitação no Congresso do Plano Nacional de Educação (PNE); o estímulo à realização de seminários estaduais e regionais e a articulação de seminários nacionais.

Na esteira destas articulações foram realizados vários outros encontros, com destaque para: o I Seminário do PRONERA, em abril de 2003; a II Conferência Nacional por uma Educação do Campo, realizada em Luziânia-GO, de 2 a 6 de agosto de 2004, promovida pela CNBB, MST, UNICEF, UNESCO, UnB, CONTAG, UNEFAB, UNDIME, MPA, MAB e MMC; o II Seminário Nacional do PRONERA, realizado em abril de 2004, em Brasília; o III Seminário Nacional do PRONERA, realizado de 2 a 5 de outubro de 2007, em Luziânia-GO; e o IV Seminário Nacional do PRONERA, realizado de 03 a 05 de novembro de 2010, no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados, em Brasília.

Durante o IV Seminário Nacional do PRONERA a Articulação Nacional pela Educação do Campo deu lugar ao Fórum Nacional da Educação do Campo (FONEC). O Fórum é uma reconfiguração da mobilização nacional pelo direito a Educação do Campo e, segundo sua carta de criação, o seu objetivo (FONEC, 2010):

é o exercício da análise crítica constante, severa e independente acerca de políticas públicas de Educação do Campo; bem como a correspondente ação política com vistas à implantação, à consolidação e, mesmo, à elaboração de proposições de políticas públicas de Educação do Campo (FONEC, 2010, p. 3).

Articulação Nacional pela Educação do Campo e, mais recentemente o Fórum Nacional da Educação do Campo (FONEC), enquanto espaços de diálogo entre movimentos sociais, organizações civis, Universidades e o Estado; revelaram a rua ou, no caso, o campo, como um espaço de emergência de direitos.

A articulação da luta pela Educação do Campo, que é a expressão de um momento de síntese das experiências já acumuladas de vários movimentos sociais e organizações civis e religiosas, deu visibilidade aos sujeitos coletivos, aos atores que protagonizavam a (re)construção<sup>32</sup> e a efetivação do direito a educação para os povos do campo, ao mesmo tempo em que possibilitou um espaço de troca, reflexão, crítica e reconstrução (SOUSA JÚNIOR, 2008).

De cunho democrático - articulação em rede, atuação política, demanda por atuação estatal na afirmação de direitos - e conteúdo cultural - afirmação de direitos individuais e do direito a igualdade como respeito à diferença – este movimento é a declaração de uma carência; de uma situação de falta vivenciada coletivamente (SOUSA JÚNIOR, 2008).

Com a Articulação Nacional, e como conteúdo do próprio deste movimento, teve início, como coloca Antônio Munarim (MUNARIM, 2008, p. 59):

o processo de construção desse ainda inconcluso conceito de “Educação do Campo”, que, na essência ,quer valorizar os sujeitos educandos como sujeitos constituídos de identidades próprias e senhores de direitos, tanto de direito à diferença, quanto de direito à igualdade, sujeitos capazes de construir a própria história e, portanto, de definir a educação de que necessitam.

## **2.5. Educação do Campo: um conceito em construção**

O conceito de Educação do Campo é novo e dinâmico, até porque tenta dar conta de uma realidade em movimento, que é marcada por disputas e contradições sociais muito fortes. Roseli Salete Caldart coloca que, fechar a Educação do Campo em palavras poderia matar a ideia de movimento da realidade que ela quer apreender, abstrair (CALDART, 2008, p. 21). Desta forma, o debate teórico e a construção do conceito são importantes na medida em que, ajudam a descobrir e desvendar aquelas disputas e contradições.

Neste sentido, Roseli Salete Caldart aponta três elementos centrais na discussão conceitual da Educação do Campo: primeiro, a materialidade de origem da Educação do

---

<sup>32</sup> Com a expressão “(re)construção” quer-se designar o movimento pelo qual estes sujeitos se vem como portadores de um direito já positivado, mas negado; e que, no processo de luta e reivindicação deste direito, estes sujeitos lhe conferem um novo significado, lhe dando um conteúdo e uma interpretação antes não considerados.



Campo exige que ela seja pensada/trabalhada na tríade, Campo - Política Pública – Educação; segundo, a Educação do Campo assume-se como especificidade na discussão de política pública e de educação; e terceiro, o movimento da Educação do Campo se constitui na denúncia da exclusão dos povos do campo, na construção de propostas concretas de educação e na superação da concepção de campo e de educação (CALDART, 2008).

### **2.5.1. Educação do Campo: Campo, Política Pública e Educação**

A Educação do Campo vem sendo pensada/trabalhada na tríade, Campo - Política Pública – Educação, Caldart coloca que:

Há então quem prefira tratar da Educação do Campo tirando o campo (e seus sujeitos sociais concretos) da cena, possivelmente para poder tirar as contradições sociais (o “sangue”) que as constituem desde a origem. Por outro lado há quem queira tirar da Educação do Campo a dimensão da política pública porque tem medo que a relação com o Estado contamine seus objetivos sociais emancipatórios primeiros. Há ainda quem considere que o debate de projeto de desenvolvimento de campo já é Educação do Campo. E há aqueles que ficariam bem mais tranquilos se a Educação do Campo pudesse ser tratada como uma pedagogia, cujo debate originário vem apenas do mundo da educação, sendo às vezes conceituada mesmo como uma proposta pedagógica para as escolas do campo (CALDART, 2008, p. 25)

A Educação do Campo não pode ser separada do campo, e não pode ser vista fora da mobilização/pressão de movimentos sociais por uma política educacional para os povos do campo. Ela nasceu das lutas dos Sem Terra pela implantação de escolas públicas nas áreas de Reforma Agrária, e das “lutas de resistência de inúmeras organizações e comunidades camponesas para não perder suas escolas, suas experiências de educação, suas comunidades, seu território, sua identidade” (CALDART, 2008, p. 26).

A Educação do Campo nasceu tomando/precisando tomar posição no confronto de projetos de campo.

O Brasil possui uma estrutura fundiária concentrada e contraditória.

Em 2003 os imóveis pequenos (menos de 200 ha) representavam 92,56% do número total de imóveis e apenas 28,42% da área total, perfazendo uma área média de 30 ha. Ao contrário, os imóveis médios e grandes (200 ha e mais) correspondiam a 7,44% dos imóveis e 71,57% da área total, resultando em uma área média de 938 ha. Esta distribuição desigual, que corrobora com os resultados do índice de Gini para evidenciar a concentração fundiária no Brasil, também pode ser verificada nos anos de 1992 e 1998 (GIRARDI, 2009, p. 56).

A concentração de terras gera concentração de renda, expulsão de grande números de pessoas da terra e, conseqüentemente, uma desigualdade estrutural no campo (GIRARDI, 2009). Ao lado de um campo economicamente forte, exportador, gerador de divisas e riquezas; o Brasil tem um campo onde a maioria é marginalizada. De uma forma geral, todos os dados socioeconômicos indicam que as piores condições de vida estão, principalmente, no campo. Para confirmar essa afirmação, os dados do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) brasileiro apontam que:

Em 2000 o Brasil era o 74º colocado no ranking do IDH (IDH = 0,789), classificado entre os países com médio desenvolvimento humano (entre 0,500 e 0,800). Em 2005 o país entrou para o grupo dos países com alto desenvolvimento humano (acima de 0,800), com IDH de 0,800 e em 70º lugar no ranking geral. Em 2000 os municípios brasileiros com baixo IDH (abaixo de 0,500) eram 22 e neles residiam 232.185 habitantes. Desses 22 municípios, 21 tinham população rural superior à população urbana e faziam parte das regiões Norte e Nordeste. Os municípios com médio IDH em 2000 correspondiam a 89,46% dos municípios brasileiros. A metade desses municípios apresentava IDH inferior a 0,698 e cerca de 39% apresentavam população rural superior à população urbana. Os municípios com alto IDH eram 539 (9,7% dos municípios brasileiros) e deste total 94% apresentavam IDH entre 0,800 e 0,850. Ainda entre os municípios com alto IDH, 110 (20% dos 539) tinham população rural superior à população urbana, dos quais apenas um, Rosana - SP (com grande número de famílias assentadas) não está na região Sul. Os outros 109 municípios localizam-se no Paraná (3), Santa Catarina (45) e Rio Grande do Sul (62) (GIRARDI, 2009, p. 86).

Outro indicador de qualidade de vida, que se pode levar em conta é a segurança alimentar. Este indicador mostra uma realidade contraditória: o campo brasileiro, por um lado, exporta alimento e, por outro lado, no mesmo campo estão 15,4 milhões de pessoas, aproximadamente, que convivem com algum tipo de insegurança alimentar.

Em 2004, segundo os dados do IBGE, 72.259.500 habitantes (39,7% da população) residiam em domicílios com algum tipo de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Na população urbana a porcentagem de pessoas convivendo com algum tipo de insegurança alimentar era de 37,6% e na população rural essa população representava 49,9% (GIRARDI, 2009, p. 63).

Desta forma, pode-se dizer que o campo brasileiro pode ser visto sob duas perspectivas diferentes: a visão do agronegócio, que simboliza as grandes propriedades, a produção agrícola em grande escala, o campo moderno; e a visão do campo como espaço de vida.

Bernardo Mançano Fernandes pontua que o termo agronegócio é relativamente novo, remontando à década de 1990. O agronegócio pode ser compreendido como resultado do processo de globalização econômica, de aperfeiçoamento do processo produtivo e do neoliberalismo. No entanto, o novo nome encerra dentro de si as contradições antigas do modelo de *plantation*: “Se o latifúndio efetua a exclusão pela improdutividade, o agronegócio promove a exclusão pela intensa produtividade” (FERNANDES B. M., 2008).

Sérgio Sauer afirma que a contradição, que é criada com a concentração de terras no Brasil, dá origem a um duplo esquema. De um lado, gera a leitura, que é feita por vários autores<sup>33</sup>, inclusive do campo crítico, da inviabilidade, subordinação ou do próprio “fim” do campo (SAUER, 2010) e do campesinato<sup>34</sup>, dado o caráter residual e “pré-moderno” desta categoria no mundo globalizado. De outro lado, essas interpretações e a realidade difícil vivenciada no campo acabam por desenvolver uma visão “urbano-centrada”, que enxerga o campo como um lugar atrasado, não valendo mais a pena disputar uma “cidadania no/do campo”, dadas as condições de desenvolvimento do capitalismo agrário.

Porém, em contraponto, o mesmo autor aponta que reflexões recentes, levantadas por processos sociais e políticos de resistência e luta de diversos segmentos da população rural, especialmente a luta pela terra, recolocam a importância do rural na agenda política brasileira, e nas interpretações da sociedade ocidental contemporânea (SAUER, 2010).

O que vale dizer que, o quadro de desigualdade estrutural e jurídica no campo, também corresponde uma situação de resistência e luta. As questões sociais derivadas do contexto agrário nacional ajudam a explicar tanto o processo de exclusão, quanto as reivindicações derivadas dos movimentos sociais de luta por direitos.

Neste sentido, a Professora Maria Nazareth Wanderley trabalha com a possibilidade de conceber o espaço rural como um “espaço físico diferenciado” e como “lugar de vida”:

---

<sup>33</sup> Dentre eles, o autor cita Lefebvre (o rural desaparece), Jameson (assimilação do rural pelo processo de industrialização) e Wallerstein (a desruralização do mundo).

<sup>34</sup> Bernardo Mançano Fernandes aponta três modelos de interpretação do campesinato no Brasil: o fim do campesinato (está em vias de extinção), o fim do fim do campesinato (a existência com base na resistência) e a metamorfose do campesinato (transformação em agricultor familiar). Para os limites deste trabalho, basta apontar que a visão urbano-centrada está mais próxima do primeiro paradigma e a visão da Educação do Campo está mais próxima do segundo (em certa polêmica com o terceiro). Para mais informações, conferir Fernandes (2008).

Em primeiro lugar, [o espaço rural] enquanto um espaço físico diferenciado. Faz-se, aqui, referência à construção social do espaço rural, resultante especialmente da ocupação do território, das formas de dominação social que tem como base material a estrutura de posse e uso da terra e outros recursos naturais, como a água, da conservação e uso social das paisagens naturais e construídas e das relações campo-cidade. Em segundo lugar, enquanto um lugar de vida, isto é, lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência “identitária”) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção na sociedade nacional) (WANDERLEY, 2001, p. 3).

A noção de território é central nesta construção. O território remete não apenas a uma “dimensão físico-geográfica”, mas também a um espaço político e cultural por excelência, no qual “se realizam determinadas relações sociais” (FERNANDES, 2005). O território é um espaço de reprodução física, cultural e simbólica<sup>35</sup> que se confronta, dada uma determinada estrutura social e política, com outros territórios, a depender das relações de poder que se estabelecem.

A partir do conceito de território pode-se afirmar que o esquema jurídico-político-social da questão agrária também tem uma dimensão cultural, identitária e simbólica. A ideia de território serve para “compreender as razões, os meios e os processos que permitem um determinado agregado qualquer se instituir como grupo, ao reivindicar para si o reconhecimento de uma diferença em meio à indiferença” (ARRUTI, 1995). Ou seja, a questão agrária também encerra uma possibilidade de refletir a inter-relação do território na construção cultural de identidades coletivas, que se criam e recriam enquanto elemento de resistência ou emancipação.

O direito ao território configura-se numa relação na qual a terra representa um espaço – físico e simbólico – onde convergem vários outros direitos necessários à concretização da dignidade humana: a alimentação, a moradia, o trabalho, o lazer, a educação, o meio ambiente etc., todos com previsão constitucional. Mas que, sem este primeiro elemento, a terra, perdem parte de significado para os sujeitos a quem se destinam. De forma que, falar em Educação do Campo, sem falar em campo, e em campo como espaço de vida, perde o seu conteúdo mais significativo.

---

<sup>35</sup> Nesse sentido, é que se pode falar em territórios quilombolas ou indígenas, além do território camponês. É também nesse sentido que o art. 3º, II do Decreto nº 6.040/2007 define território como “os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”.

No entanto, é preciso tomar cuidado com a vinculação entre educação e campo. Se por um lado esta relação é essencial, por trazer a dimensão da cultura, vinculada às relações sociais e aos processos produtivos da existência social no campo; por outro lado, pode ser uma armadilha ao vincular e instrumentalizar a educação ao trabalho. A “educação rural” já foi isso: “uma visão pragmática e instrumentalizadora da educação, colocada a serviço das demandas de um determinado modelo de desenvolvimento de campo” (CALDART, 2008, p. 42).

Não se pode perder de vistas também, que a Educação do Campo nasceu como crítica a uma educação rural, e como problematização da educação pensada em si mesma ou em abstrato. Os sujeitos que reivindicam para si a Educação do Campo “lutaram desde o começo para que o debate pedagógico se colasse à sua realidade, de relações sociais concretas, de vida acontecendo em sua necessária complexidade” (CALDART, 2008, p. 27).

E, enquanto reivindicação por efetivação de direitos, a Educação do Campo diz respeito à esfera do público. Como coloca Roseli Salette Caldart, a Educação do Campo, “ao nascer lutando por direitos coletivos que dizem respeito à esfera do público, nasceu afirmando que não se trata de qualquer política pública: o debate é de forma, conteúdo e sujeitos envolvidos” (CALDART, 2008, p. 26).

A visão de campo e de educação da Educação do Campo exige uma concepção mais alargada de educação das pessoas, à medida que pensa a lógica da vida no campo como totalidade em suas múltiplas e diversas dimensões. Exigindo processos educativos mais complexos, densos, relacionais, de longa duração.

Desta forma, pensar Educação do Campo significa pensar as disputas de campo que se colocam no espaço público, e perceber que é uma construção que parte do campo como espaço de vida e, portanto, como elemento de identidade, a partir da concepção de território. Significa também percebê-la enquanto debate público, como luta pela efetivação de direitos pelo Estado e, portanto, uma disputa pela forma, conteúdo e sujeitos envolvidos na construção de políticas públicas.

### **2.5.2. Educação do Campo: uma especificidade**

A Educação do Campo assume-se como especificidade: na discussão de país, de política pública, e de educação (CALDART, 2008). Esta especificidade é o campo, os seus sujeitos e os processos formadores em que estão socialmente envolvidos.

A contradição real que esta especificidade vem buscando explicitar é que historicamente determinadas particularidades não foram consideradas na pretendida universalidade. O campo, na perspectiva da classe trabalhadora do campo, não tem sido referência para pensar um projeto de nação, assim como não existe na definição das políticas de educação, de outras políticas. Os sujeitos que trabalham e vivem do campo e seus processos de formação pelo trabalho, pela produção de cultura, pelas lutas sociais, não têm entrado como parâmetros na construção da teoria pedagógica e muitas vezes são tratados de modo preconceituoso, discriminatório. A realidade destes sujeitos não costuma ser considerada quando se projeta um desenho de escola (CALDART, 2008, p. 30).

A Educação do Campo denuncia que o universal tem sido pouco universal, tem excluído, ou mesmo eliminado os sujeitos do campo. A questão que se coloca é como tornar o universal mais plural, mais complexo, de forma a conformar particularidades diversas e, até mesmo contraditórias.

Mas, se por um lado a Educação do Campo conforma uma particularidade, por outro, ela se faz no diálogo dos diferentes sujeitos: pequenos agricultores, quilombolas, povos indígenas, pescadores, camponeses, assentados, reassentados, ribeirinhos, povos da floresta, caipiras, lavradores, roceiros, sem-terra, agregados, caboclos, meeiros, bóias-frias, etc. E entre estes sujeitos há diferenças de gênero, de etnia, de religião, de geração; são diferentes jeitos de produzir e de viver; diferentes modos de olhar o mundo, de conhecer a realidade e de resolver os problemas; diferentes jeitos de fazer a própria resistência no campo; diferentes lutas (CALDART, Por uma Educação do Campo: traços de uma identidade em construção, 2002)

Sobre este traço característico da Educação do Campo, Caldart aponta (CALDART, 2002, p. 21):

Na trajetória do movimento por uma educação do campo estamos construindo alguns aprendizados básicos sobre estas diferenças, que talvez já possam mesmo ser considerados traços de nossa identidade. Um deles é que estas diferenças não apagam nossa identidade comum: somos um só povo; somos a parte do povo brasileiro que vive no campo e que historicamente tem sido vítima da opressão e da discriminação, que é econômica, política, cultural.

E aprendemos também que em nome de nossa identidade comum e destas nossas lutas comuns, não podemos querer apagar nossas diferenças, ignorando identidades e culturas construídas em séculos de história, e através de tantas outras lutas; isto certamente significaria reproduzir entre nós o processo de invasão cultural (Paulo

Freire) que em conjunto já sofremos há séculos. Nossa perspectiva deve ser a do diálogo: somos diferentes e nos encontramos como iguais para lutar juntos pelos nossos direitos de ser humano, de cidadão, e para transformar o mundo. O respeito às diferenças faz o nosso movimento mais forte, mais bonito e mais parecido com a vida mesma, sempre plural em suas expressões, em seus movimentos. Neste encontro também estamos abertos a nossa própria transformação: não queremos nos fixar no que já somos; queremos sim poder ir desenhando outros traços em nossa identidade, fruto da síntese cultural a que nos desafiamos em conjunto.

Este ponto é fundamental porque a Educação do Campo não pode ser vista e tratada como redutora de complexidade.

### **2.5.3. Educação do Campo: negatividade, positividade e superação.**

Um terceiro ponto essencial para o debate, segundo Roseli Salette Caldart, é que a Educação do Campo pode ser pensada em três patamares: como negatividade, positividade e superação (CALDART, 2008).

Enquanto negatividade, a Educação do Campo denuncia a forma como se naturalizou os sujeitos do campo como inferiores e atrasados; a miséria no campo; a ideia de que não são necessárias escolas no campo; e de que é preciso sair do campo para ir a escola.

Por outro lado, a Educação do Campo evidencia a resistência e a luta contra esta naturalização. E, ao fazê-lo se coloca como positividade, pois a denuncia que realiza “não é espera passiva, mas se combina com práticas e propostas concretas do que fazer, do como fazer: a educação, as políticas públicas, a produção, a organização comunitária, a escola,...” (CALDART, 2008, p. 30).

E neste sentido, a Educação do Campo é superação, na medida em que é um projeto “de concepção de campo, de sociedade, de relação campo e cidade, de educação, de escola. Perspectiva de transformação social e de emancipação humana” (CALDART, 2008, p. 31).

Estes três momentos são concomitantes, e se sobrepõem. E também expõem um processo que não é linear ou homogêneo. Nem sempre são os mesmos sujeitos que se articulam e se identificam, seja para denunciar a exclusão que sofrem e, em que medida sofrem; seja para construir uma proposta.

## 2.6. Da rua para o institucional

Como dito anteriormente, um dos primeiros frutos deste debate foi a criação do PRONERA. Definido como uma política pública do governo federal, o PRONERA tem como objetivo geral promover ações educativas com metodologias de ensino específicas à realidade sociocultural do campo (ANDRADE, 2004, p. 8)<sup>36</sup>. O programa tem como alvo o programa população dos projetos de assentamentos (PA) da reforma agrária, implantados pelo INCRA ou por órgãos estaduais responsáveis por políticas agrárias e fundiárias. Por meio da realização de parcerias entre os movimentos sociais, as instituições de ensino e o INCRA, o PRONERA realiza projetos de educação nas áreas de alfabetização, incluindo a alfabetização de adultos, ensino médio e técnico, ensino superior e pós-graduação<sup>37</sup>.

Além do PRONERA é importante destacar outros processos de positivação e regulamentação do direito a Educação do Campo. Dentre estes, pode-se destacar o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010; as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo e a Resolução CNE/CEB nº1 de 2002; a criação do SECAD (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade) e a implementação de programas de educação do campo pelo MEC; a regulamentação do PRONERA e a aprovação do PNE 2011-2020.

---

<sup>36</sup> O PRONERA possui uma gestão nacional e também gestões estaduais, ambas compartilhadas com representantes de movimentos sociais, representantes de universidades, e representantes do Ministério da Educação e governo local. Segundo o Manual de Operações do programa (MDA, 2004), a gestão nacional do PRONERA é exercida pela Direção Executiva e pela Comissão Pedagógica Nacional. Sendo que a Direção Executiva é responsável pela administração e gestão do programa; e composta pelo seu Diretor(a) Executivo(a) e servidoras/servidores do INCRA designados para tais fins. E a Comissão Pedagógica Nacional, instância responsável pela orientação e definição das ações político-pedagógicas do programa, é composta por doze membros e coordenada pelo(a) Diretor(a) Executivo(a), sendo (MDA, 2004): três representantes da Coordenação Nacional; cinco representantes das universidades das cinco regiões do país; dois representantes dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais; um representante do Ministério da Educação; um representante do Ministério do Trabalho e Emprego. A Comissão Pedagógica tem as seguintes atribuições (MDA, 2004, p. 19-20). Já o Colegiado Executivo Estadual é composto por representantes: da Superintendência Regional do INCRA; das instituições públicas e comunitárias de ensino parceiras do programa; dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais envolvidos diretamente em algum projeto do Programa; do governo do estado e de governos municipais.

<sup>37</sup> É difícil indicar com precisão o número de projetos e alunos alcançados com o PRONERA, pois, O PRONERA não possui uma sistemática de registro estatístico padronizado, havendo poucos documentos que reúnem dados oficiais (ANDRADE 2005). Alguns dados sobre o PRONERA sobre o período de 1998-2003 estão disponíveis em: ANDRADE, Marcia Regina et al. A educação na reforma agrária em perspectiva: uma avaliação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. São Paulo: Ação Educativa/PRONERA, 2004. 200 p. ISBN 85-86382-04-3.



O Ministério da Educação que propôs e coordenou o PNE de 2001-2010 se manteve fechado às reivindicações, as tentativas de diálogo e a inclusão de propostas realizadas pelos movimentos sociais, entidades e órgãos públicos envolvidos na Articulação por uma Educação do Campo. O PNE acabou constituindo-se “numa anti-política pública de Educação do Campo na medida em que é unilateral e excludente. Todo o pouco que o PNE propõe referente ao rural é, pois, rejeitado pelos sujeitos que compõe o Movimento de Educação do Campo” (MUNARIM, 2008, p. 63).

Por outro lado, a elaboração das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas escolas do campo<sup>38</sup> abriu espaço para a participação efetiva de organizações e movimentos sociais, inclusive para os que compunham a Articulação pela Educação do Campo. No momento de explicitação e formalização dos direitos foram realizados encontros, reuniões e audiências públicas; e elaborado o parecer e o projeto de resolução que foram aprovados. Contudo, as Diretrizes foram ignoradas no plano prático, apesar de todas as mobilizações, atos públicos e ações de reivindicação realizadas<sup>39</sup>.

Com a entrada do novo governo, em 2003, houve uma intensa mobilização dos movimentos que compunham a Articulação Nacional pela Educação do Campo, incluindo um seminário nacional. O primeiro governo Lula instituiu um Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), com a participação de representantes do governo e dos movimentos sociais. Este momento de mudança de governo se constituiu em um

(...) momento profícuo de elaboração de uma agenda para que o próprio MEC a execute. Ocorre aí uma inflexão na relação Estado-sociedade na temática da Educação do Campo. Isto é, a historicamente pesada e refratária estrutura do MEC à participação social se flexibiliza e se dispõe a cumprir um papel que é sua obrigação, conforme reivindicam os sujeitos da Educação do Campo e prevêem as normas instituídas (MUNARIM, 2008, p. 68)

No segundo ano do governo Lula foi criada, na estrutura do MEC, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECAD responsável, dentre outras, pela Educação do Campo. A Coordenação Geral de Educação do Campo – (CGEC)

---

<sup>38</sup> A relatoria foi realizada por Edla de Araújo Soares, que assinou o parecer nº 36/2001, aprovado em 04 de dezembro de 2001. O “Projeto de Resolução que fixa as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas escolas do campo”, foi aprovado na mesma sessão como Resolução CEB/CNE nº1.

<sup>39</sup> Dentre estes pode-se citar e a entrega de pautas de reivindicações pelo o Grito da Terra; pelo Grito dos Excluídos e pela Marcha das Margaridas.

reconhece que a sua criação é fruto direto da mobilização dos movimentos sociais (SECAD, 2011, p. 1):

Sabe-se que o conceito e as abordagens consideradas pelo Ministério da Educação, sobretudo a partir da criação, em 2004, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD, por meio da Coordenação Geral de Educação do Campo – CGEC, no que se refere à Educação do Campo, são recentes. Essa abordagem surge a partir da mobilização histórica dos movimentos sociais, especialmente na última década, contra a situação de exclusão ou desigualdades no atendimento as demandas dos povos que vivem no campo. Essas desigualdades se expressam também, através da não afirmação do direito ao acesso e a condições educacionais dignas para os povos que vivem no campo. São inúmeros os movimentos e organizações sociais que, aliados à universidades e outras organizações governamentais e não governamentais, lutam para fazer valer os direitos desses povos como cidadãos brasileiros, para que superem as situações de desigualdades que enfrentam e alcancem o direito à educação de qualidade, desde à infância.

Dentre os programas da SECAD, para a Educação do Campo estão: Educação Infantil do Campo; Projovem Campo - Saberes da Terra; Procampo e a Rede de Educação para a Diversidade<sup>40</sup>. Porém, apesar do reconhecimento das ações e das reivindicações dos movimentos sociais, com a implementação da SECAD a participação dos movimentos sociais em âmbito nacional diminuiu, mesmo com a participação em âmbito local nos seminários estaduais e nos debates de políticas públicas e planos de governo. Antonio Munarim aponta que (MUNARIM, 2008, p. 66):

(...) evidências demonstram que a estrutura criada no interior do MEC para dar conta da agenda de Educação do Campo, se mostrou muito frágil dentro da pesada e visivelmente refratária estrutura desse ministério. Desse modo, com estrutura refratária e sem a Articulação Nacional como forma de pressão organizada, tem-se como resultado uma certa desmobilização de um processo nascente de produção de políticas públicas no campo da Educação do Campo.

Apesar de ter sido resultado das reivindicações dos movimentos sociais, a incorporação da Educação do Campo pelo Estado e a elaboração de políticas públicas acabou gerando algumas contradições, como o afastamento a Educação do Campo do campo, principalmente nos âmbitos municipais e estaduais. E, talvez, pelas dificuldades de acesso e diálogo com o MEC e com os governos locais, a experiência que mais se destacou tenha sido a do PRONERA, por ter sido a única que não afastou a participação e o diálogo com os

---

<sup>40</sup> Para mais informações, Portal do MEC/SECAD: programas e ações. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12499&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12499&Itemid=817).

movimentos sociais. Contudo, o PRONERA foi a política pública mais questionada administrativa e juridicamente, quanto a sua legalidade e constitucionalidade. Estes fatos demonstram que a Educação do Campo não é um direito consolidado e amplamente reconhecido, e que ainda encontra grande resistência.

Neste cenário, a criação do Fórum Nacional da Educação do Campo (FONEC) é um marco da rearticulação dos movimentos sociais em âmbito nacional e acontece, concomitantemente, com a regulamentação do PRONERA, pelo Decreto nº 7.352 de 04 de Novembro de 2010 e com a elaboração da proposta do novo Plano Nacional da Educação (PNE 2011-2020).

A regulamentação do PRONERA é uma das reivindicações mais antigas da Articulação pela Educação do Campo. Muitos foram os atos realizados pelos movimentos envolvidos na articulação nacional, para que o PRONERA fosse reconhecido como uma política pública de Estado e instrumento necessário para a efetivação do direito a educação: manifestos, jornadas de lutas em defesa da educação; audiências públicas e atos em repúdio aos cortes orçamentários do PRONERA, dentre outros.

Desta forma, a assinatura do Decreto nº 7.352, que regulamenta o artigo 33 da Lei 11.947/09 e a LDB, foi considerada uma grande vitória de reconhecimento ao direito a Educação do Campo.

O decreto institui o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e avança quanto as reivindicações dos povos do campo: amplia o rol exemplificativo do que são as populações do campo; respeita os princípios pedagógicos, metodológicos e políticos da Educação do Campo elaborados pelos seus sujeitos; possui uma visão ampla dos cursos que podem ser promovidos pelo PRONERA; prevê a continuidade da comissão pedagógica nacional com representações da sociedade civil junto com o governo e indica a ampliação orçamentária para o programa.

Quanto ao PNE, o FONEC se reuniu com o então Ministro da Educação, em audiência pública, em outubro de 2010, para debater as propostas para a Educação do Campo do projeto de lei e “reafirmar o espaço do Fórum Nacional de Educação do Campo como espaço coletivo de pautas e bandeiras de lutas coletivas das entidades e movimentos que atuam na educação do campo” (FONEC, 2010).

Quanto ao Projeto de lei do PNE 2011-2020, este contém dezesseis pontos que tratam da Educação do Campo, dentre eles: transporte escolar; expansão da educação do

campo; aumento da oferta de vagas; aumento da escolaridade da população do campo; desenvolvimento de metodologias que considerem as especificidades do campo; estímulo a educação técnica, universitária e a pós-graduação; a formação de professores, dentre outros<sup>41</sup>.

Destes pontos, pode-se concluir que a Educação do Campo continua na pauta do debate público, em aberto. E, para apresentar o contraponto à atuação dos sujeitos e movimentos sociais que lutam pela sua afirmação, e também como forma de contribuir com o debate, é produtivo apresentar os principais desafios e questionamentos que são postos a Educação do Campo.

## **2.7. Educação do Campo: um direito resguardado pela Constituição?**

A Educação do Campo, como exposto, é um conceito ainda em construção, mas que busca designar outro paradigma de educação, em contraponto com a Educação Rural, onde a discussão não trata mais apenas sobre a *educação no campo* (realizada no meio rural), mas também de uma *educação do campo* (que atenda e valorize as especificidades do campo: seu tempo, seu espaço, sua cultura), e de uma *educação para o campo* (que permita um olhar para o campo como espaço de vida, de possibilidades).

Desta forma, pode-se dizer que o movimento pela Educação do Campo, enquanto sujeito coletivo, (re)criou o direito a educação para os povos do campo que, é o direito fundamental a educação pública e universal que respeite as especificidades do campo e os acúmulos das experiências já desenvolvidas pelos seus sujeitos em todos os âmbitos - acesso, currículo, metodologia, gestão, conteúdo, etc. - como forma de reconhecimento de sua identidade.

A Constituição de 1988 acolhe a educação como direito subjetivo de caráter obrigatório e gratuito, e abrange todos os níveis e modalidades de ensino. A Constituição, e o contexto no qual ela foi promulgada abriram possibilidades com a positivação do direito à educação como direito social fundamental e universal; e possibilitaram que a educação pudesse ser reivindicada por diferentes sujeitos e seguimentos sociais.

Retomando as reflexões iniciadas no princípio do capítulo, o Fórum Nacional de Educação do Campo e antes a Articulação Nacional pela Educação do Campo, ou mesmo os

---

<sup>41</sup> Para mais informações...projeto de lei...que esta em tramitação na...em especial Art. 8º e metas 1.7; 2.4; 2.5;2.7; 2.8;3.4;3.10;6.6;7.5;7.17;8;11.9;12.13;14.7;15.6.

movimentos sociais e suas práticas isoladamente consideradas, apontam uma trajetória em que se faz reconhecer uma atuação jurídica, e o fato de que as experiências por eles desenvolvidas criaram um direito. Estes sujeitos já exerciam o seu direito a educação, mesmo quando o Estado não o fazia e possibilitaram a positivação do direito a Educação do Campo em leis e decretos, e a sua implementação por meio de políticas públicas e a criação de uma secretaria ministerial.

Sem a atuação dos movimentos sociais o tema não teria ido ao debate público, pois eles se fizeram escutar. Mas, sobretudo estes sujeitos se deram o direito, e elaboraram o seu conteúdo e a sua forma: o direito a Educação do Campo não é apenas o direito a educação pública e universal, mas só o é se respeitar o direito a diferença, na medida em que respeitar a identidade dos seus sujeitos.

Outro ponto claro é o espaço político no qual estas práticas se desenvolveram: no campo, na situação de ausência de direitos já reconhecidos pela Constituição e por leis, e por isso mesmo tendo a lei como origem e as políticas públicas como objetivo; e também, ao mesmo tempo, no espaço de direitos não reconhecidos em lei e, por isso, tendo a criação de leis como meta. Daí o diálogo constante com o Estado.

Neste contexto reflexivo, a Articulação Nacional pela Educação do Campo e, mais recentemente, o Fórum Nacional de Educação do Campo, expressam um espaço de articulação de movimentos sociais (sujeitos coletivos de direito) onde é exercida a cidadania ativa, e é realizada uma atuação democrática na construção do direito a educação, baseado em um projeto político para o campo. Por isso o reconhecimento dos movimentos sociais como sujeitos coletivos e a importância da “superação da ideia de sujeito de direito abstrato (todos são, logo, ninguém é concretamente), para o sujeito de direito que se forma na sociedade e adquire esse status pela concretude histórica de suas lutas” (COSTA & SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 15).

É possível perceber que, a partir das práticas sociais do movimento pela Educação do Campo, se estabeleceu novas categorias jurídicas, em especial a categoria povos do campo e Educação do Campo. Mas, nestes termos e retomando o questionamento, a Educação do Campo é um direito fundamental assegurado pela Constituição?

Não se pode negar que o debate sobre o direito a Educação do Campo é essencialmente constitucional. Os sujeitos da Educação do Campo tomam para si a Constituição para justificar a sua exigência de acesso ao direito e se vem como destinatários e

autores do texto constitucional. E a Constituição brasileira de 1988 é o principal instrumento potencializador da (re)construção deste direito, uma vez que o debate surge da percepção de que os povos do campo não prescindem do direito à igualdade, na mesma medida em que possuem identidades próprias, e que as suas especificidades correspondem a uma igualdade com exigência ao respeito a sua diferença; de forma que o direito à educação deve ser num só tempo universal, portanto os povos do campo também tem direito a educação e educação com qualidade, e condizente com as diversidades étnico-culturais e de produção da existência presentes no campo.

A possibilidade de pensar a Educação do Campo, portanto a possibilidade de disputa de interpretação de um direito fundamental no espaço público, (HABERMAS, 2009) só é admissível a partir de uma leitura paradigmática e de uma visão da Constituição como texto aberto para o futuro, como colocado anteriormente. Como coloca o professor Menelick de Carvalho Netto (CARVALHO NETTO, 2001, p. 5), o constitucionalismo, em último termo:

se traduz na permanente tentativa de se instaurar e de se efetivar concretamente a exigência idealizante que inaugura a modernidade no nível da organização de sua sociedade complexa, a qual não mais pode lançar mão de fundamentos absolutos para legitimar o seu próprio sistema de direitos e a sua organização política: a crença de que constituímos comunidade de homens livres e iguais, co-autores das leis que regem o nosso viver em comum.

Desta constatação resulta a conclusão de que, no interior do constitucionalismo moderno, existe uma tensão permanente e inseparável entre a ideia de constitucionalismo e a democracia. A Constituição não pode mais ser pensada fora do contexto democrático, assim como a democracia só pode ser concebida como tal se tiver os seus limites expressos na Constituição. Ou, como coloca o professor Alexandre Bernardino Costa, “democracia sem constitucionalismo é a pior das ditaduras, tal como provado pelos regimes totalitários do século XX, e o constitucionalismo sem democracia é o seu oposto, o governo arbitrário, totalitário. Essas ideias são co-originárias e reciprocamente complementares” (COSTA, 2006, p. 40).

Em outras palavras, o constitucionalismo coloca, por meio dos direitos fundamentais, um limite a democracia, de forma a proteger a existência do próprio regime democrático e da participação no espaço público, e a não eliminação das minorias pelas

maiorias. E, por outro lado, a democracia conforma o constitucionalismo, para que este não seja arbitrário.

A compreensão desta constante tensão entre democracia e constitucionalismo, que é complexa e paradoxal e, ao mesmo tempo, necessária para o constitucionalismo; é de fundamental importância para se buscar soluções aos dilemas e desafios constitucionais colocados por uma sociedade complexa, plural, multicultural, móvel e mutável, como as sociedades contemporâneas; como o Brasil.

A mesma Constituição e o mesmo ordenamento jurídico comportam uma pluralidade de visões e projetos de vida, e de leituras sobre os direitos; que se requer que sejam todos ouvidos no espaço público, onde ocorrem os debates democráticos, em consequência aos princípios da liberdade e da igualdade. Por isso, devem ser protegidos, pela Constituição, como limite e garantia da própria democracia. Neste sentido, como coloca o Professor Menelick de Carvalho Netto (CARVALHO NETTO, 2003, p. 64):

as instituições modernas são construções sociais de uma sociedade complexa, plural, móvel e mutável, que reprodutivamente se alimentam de sua própria mudança. Elas se destinam a buscar controlar de forma especializada determinados riscos, a possibilitar que problemas humanos sejam vistos como humana e secularmente resolvidos, enfrentados.

Demandas como as realizadas pelos povos do campo “problematizam os direitos fundamentais e encontram no direito um meio que possibilita a inserção, num contexto social inicialmente hostil, de demandas legítimas por reconhecimento” (CARVALHO NETTO; PAIXÃO, 2009, p. 1). Neste momento o direito se torna instrumento para a criação de outros direitos, por meio da inserção de outras leituras, conteúdos e sujeitos, que se apropriam do direito posto e o refaz; como no caso da Educação do Campo, onde os movimentos sociais inseriram no debate público outras leituras sobre o campo e a educação e (re)criaram o direito a educação – direito que já lhes cabia – para que ele fosse para eles.

Estes sujeitos escolhem, enquanto livres e iguais, o debate público, geram processos comunicacionais e disputam, por meio do melhor argumento o conteúdo do direito à igualdade e à educação. E, desta forma, não se pode prescindir, como expõe o professor Alexandre Bernardino Costa, que a “práxis constitucional que atualiza o direito não se faz somente por meio das instituições estatais. O direito se constrói e reconstrói no seio da sociedade, nas lutas dos movimentos sociais, nos espaços públicos onde cidadãos dotados de

autonomia pública e privada vivem sua autolegislação: na rua” (COSTA, 2006, p. 46), ou no campo, como no exemplo do direito à Educação do Campo.



## CAPÍTULO 3

### **Ações afirmativas: um debate sob a perspectiva do paradigma do Estado Democrático de Direito**

Para além de determinar se a Educação do Campo encontra respaldo constitucional, é preciso perguntar acerca da possibilidade da efetivação deste direito por meio de ações afirmativas.

Com a finalidade de responder a este questionamento, o capítulo 3 é destinado à discussão acerca do conceito de ação afirmativa;

#### **3.1. Ações afirmativas: esboço do debate**

Conhecidas também como discriminação positiva, as ações afirmativas já assumiram várias facetas e foram usadas em diferentes contextos sociais. Mas, a princípio, as ações afirmativas podem ser caracterizadas como um mecanismo de inclusão: um modelo de política pública concebida com vistas ao combate à discriminação e a desigualdade de grupos específicos da sociedade, que têm por objetivo a inserção destes grupos em espaços públicos, através do acesso a direitos fundamentais.

A ação afirmativa mais debatida no Brasil é a adoção de cotas para negros no ensino superior. E a experiência mais lembrada, como referência, é a dos Estados Unidos. No entanto, as cotas raciais não são o único exemplo de ação afirmativa em curso no Brasil, e a experiência dos Estados Unidos não é a única referência na adoção deste modelo de política pública.

Apesar da riqueza do debate presente nos Estados Unidos, contextualizado na luta pelos direitos civis dos negros norte-americanos, e sintetizado em precedentes como *Brown v. Board of Education* (1954)<sup>42</sup> da Suprema Corte<sup>43</sup>, as ações afirmativas não são uma

---

<sup>42</sup> Ronald Dworkin analisa o caso *Brown v. Board of Education* no mesmo capítulo de “O império do Direito” em que procura definir o conceito de direito. Cf. DWORKIN, Ronald. *O Império do direito* (tradução Jefferson Luiz Camargo). 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>43</sup> Além do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (1954), ver também: *Regents of the University of California v. Bakke* (1978); *United Steelworkers of America v. Weber* (1979); Fullilove

exclusividade dos Estados Unidos. Sabrina Moehlecke pondera que os Estados Unidos é uma referência importante, mas também lembra que as ações afirmativas não ficaram restritas a sua experiência:

Experiências semelhantes ocorreram em vários países da Europa Ocidental, na Índia, Malásia, Austrália, Canadá, Nigéria, África do Sul, Argentina, Cuba, dentre outros (...). Nesses diferentes contextos, a ação afirmativa assumiu formas como: ações voluntárias, de caráter obrigatório, ou uma estratégia mista; programas governamentais ou privados; leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação. Seu público-alvo variou de acordo com as situações existentes e abrangeu grupos como minorias étnicas, raciais, e mulheres. As principais áreas contempladas são o mercado de trabalho, com a contratação, qualificação e promoção de funcionários; o sistema educacional, especialmente o ensino superior; e a representação política (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

A alusão frequente aos Estados Unidos, como coloca Carlos Moore Wedderburn:

desconsidera os parâmetros históricos fundantes da adoção dessas políticas, assim encobrindo o fato de que esse tipo de política corretiva surgiu das dinâmicas do processo que conduziu à independência dos países da África, da Ásia, do Caribe e do Pacífico Sul, antes colonizados pela Europa, popularizando-se após a Segunda Guerra Mundial. Praticamente todos os países do “Terceiro Mundo” – com exceção dos da América Latina – em um dado momento, aplicaram políticas públicas de ação afirmativa para resolver graves problemas internos decorrentes da marginalização seletiva do segmento dominado e de privilégios herdados do passado colonial ou milenar (WEDDERBURN, 2005, p. 303).

Em outras palavras, o debate é mais amplo do que aparenta a referência as cotas raciais e aos Estados Unidos.

A referência a experiências de outros países e, mais constantemente aos Estados Unidos, justifica uma crítica comum às ações afirmativas, que se refere às mesmas como estrangeirismo, como importação de um modelo de política pública que não guarda relação com as especificidades da realidade brasileira, em especial quando se considera a realidade norte americana.

O problema desta crítica é que ela desqualifica as ações afirmativas e barra qualquer debate posterior, baseado num sentimento de brasilidade e nacionalidade concretos,

---

v. Klutznick (1980); Mississippi University for Women v. Hogan (1982); Wygant v. Jackson Board of Education (1986); United States v. Paradise (1987); Johnson v. Transportation Agency (1987); City of Richmond v. J. A. Croson Co. (1989); Metro Broadcasting, Inc. v. Federal Communications Commission (1990); Adarand Constructors, Inc v. Peña (1995). Disponível em <<http://www.law.cornell.edu/supct/>> Acesso em 26 dez. 2011.

que deveriam ser considerados para a produção de qualquer legislação ou para a implementação de qualquer política, de forma a produzir uma correspondência direta entre a legislação ou a política pública com aquele espírito da nacionalidade, como se pairasse sobre a Constituição formal uma Constituição material de ordem metafísica. A identidade nacional, sob esta perspectiva, não seria apenas reconhecível desde já, mas também palpável.

Esta crítica faz lembrar as teorias constitucionais de Oliveira Viana e Carl Schmitt. Estes dois autores, Schmitt um dos pensadores centrais do constitucionalismo moderno; e Oliveira Viana, um dos juristas brasileiros de maior influência em sua época, se dedicam a teoria constitucional em momentos de crise da democracia parlamentar. E, ambos, respondem à crise que analisam com um prognóstico de ser a crise da democracia parlamentarista um fenômeno sem volta, e como única saída da democracia a construção de Estados fortes e centralizadores.

Ambos criticam a Constituição de seu tempo – Schmitt a Constituição de Weimar e Oliveira Viana a Constituição brasileira de 1891- pautados na ideia de desacordo entre a legislação e o espírito do povo; entre a constituição formal em vigor e a constituição material de suas nações.

Tanto para Schmitt, quanto para Oliveira Viana, a manutenção do Estado dependeria de um sentimento inquestionável de nacionalidade sob o qual o mesmo pudesse de basear, e uma identificação direta entre governante e governado. De forma que, o governo deveria ser concretizado na figura de um líder único e inequívoco; e o povo numa coletividade concreta que compartilharia os mesmos valores, sentimentos e, sobretudo, a mesma identidade única. O líder encarna a nação, e a nação tem um só espírito.

Elimina-se assim todo caráter múltiplo e heterogêneo de ambos os polos: elimina-se as divisões partidárias do poder de um lado; e as divisões éticas, étnicas e culturais da nação de outro lado.

É importante esclarecer que na década de 1920, enquanto Oliveira Viana desenvolvia sua teoria, o mundo vivia a eclosão de uma séria de projetos autoritários, à esquerda e à direita. Em toda parte, via-se o fechamento ou a total indiferença aos parlamentos, e o surgimento de Executivos fortes, centralizadores dos papéis e dos poderes institucionais do Estado. E, no Brasil não era diferente; as elites nacionais concorriam ao poder com projetos autoritários, ora inspirados no comunismo, ora inspirados no fascismo italiano, na doutrina econômica organicista da Igreja, ou ainda na tradição escravocrata.

Para Oliveira Viana, os parlamentos e a democracia representativa eram insignificantes e deveriam dar lugar a emergente ideia de uma democracia direta, fruto de uma relação direta entre o Executivo e o povo (VIANA, 1927). A solução para os conflitos típicos da democracia parlamentar, como as disputas de poder entre partidos, seria a uniformidade e a homogeneização.

Segundo Oliveira Viana, a democracia “pode perfeitamente realizar-se sem eleições e mesmo sem eleitores. Eleições e eleitores não são coisas principais numa democracia; são meios para atingir o fim, - e não são nem o meio único, nem o melhor dos meios” (VIANA, 1927, p. 90).

Assim, o parlamento e os partidos políticos, de acordo com Oliveira Viana, representavam apenas a luta pelo poder e a face rasteira da política. Os partidos não poderiam representar o povo porque representavam os interesses de apenas um grupo. Apenas um governo unitário poderia representar a totalidade da nação.

Da mesma forma, para Oliveira Viana, um governo uno exigia uma nação una, sem disputa de identidade. A pluralidade e a multiétnicidade seriam um risco para a nação. Daí o elogio que Oliveira Viana faz à nação brasileira, um país sem diferenças raciais, em comparação com os Estados Unidos, um país dividido racialmente.

Não há perigo de que o problema negro venha a surgir no Brasil. Antes que pudesse surgir seria logo resolvido pelo amor. A miscigenação roubou o elemento negro de sua importância numérica, diluindo-o na população branca. Aqui, o mulato, a começar da segunda geração, quer ser branco, e o homem branco (com rara exceção) acolhe-o, estima-o no seu meio. Como nos asseguram os etnólogos, e como pode ser confirmado à primeira vista, a mistura de raças é facilitada pela prevalência do “elemento superior”. Por isso mesmo, mais cedo ou mais tarde, ela vai eliminar a raça negra daqui” (MUNANGA, 2004, p. 76)

Importante dizer que, Oliveira Viana, ao lado de Francisco Campos foi o mais influente jurista do Estado Novo. O que significa dizer que seu pensamento influenciou a sociologia e o direito brasileiros de uma forma relevante e incisiva, contribuindo para a justificação de um governo autoritário, baseado nessa homogeneização da identidade nacional: una, palpável, reconhecível a princípio; e que daria embasamento a uma constituição material de ordem metafísica.

Daí o risco de se ignorar o debate sobre as ações afirmativas, a partir do argumento do “estrangeirismo”: incorrer em uma retórica de argumentação que, ao invés de

colocar em foco a necessidade da discussão acontecer sob as bases e as especificidades do caso concreto no contexto brasileiro; recai sob um argumento autoritário e antidemocrático.

De outro lado, a referência às cotas raciais nas Universidades públicas, um tema que ainda é presente e necessário, pode resultar em um reducionismo.

Existem diferentes experiências de ações afirmativas no Brasil. No entanto, quase a totalidade das discussões acadêmicas e jurídicas sobre o tema ocorre muito sobre as políticas de cotas para negros nas Universidades públicas. Porém, a polêmica gerada sobre estas políticas contrasta com a discrição dos debates sobre as ações afirmativas voltadas para outros segmentos da sociedade.

De fato, a discussão sobre a instituição das cotas raciais nas Universidades públicas ampliou a área de debate das ações afirmativas no Brasil. Contudo, quando se volta o olhar à outras experiências e sujeitos, que têm debatido e/ou sido público alvo deste modelo de política pública, o debate é aprofundado, especialmente no que diz respeito aos aspectos mais basilares da sua adoção, como a recepção deste instituto pelo direito constitucional brasileiro, o que passa, principalmente, pelo debate sobre o papel do Estado diante da emergente demanda de novos atores sociais e pela discussão sobre igualdade e justiça.

Corre-se ainda o risco de cota racial ser sinônimo de ação afirmativa. De forma que, tornou-se comum a afirmação de que, tais e tais experiências não são ações afirmativas porque não são cotas raciais.

É um equívoco limitar o debate à modalidade de cotas raciais. Resumir a discussão sobre as ações afirmativas a aceitação, ou não aceitação, das cotas raciais empobrece a discussão de conteúdo, e significa perder a oportunidade de se perguntar e tentar responder à questão sobre a inclusão de minorias num contexto histórico de políticas universalistas, que não alcançaram a promessa de igualdade e, ao mesmo tempo, debater em quais bases é possível rever aspectos fundamentais da relação universal-particular sob o atual paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito.

Pode-se perceber que, a adoção das ações afirmativas é verificável a partir de uma relação de pressão que os grupos minoritários mantêm com o Estado pelo reconhecimento de suas especificidades. Ou seja, surgem da luta motivada pelo sentimento de exclusão que determinados grupos percebem, por verem seus direitos constituírem algo invisível para o Estado.

Apesar de utilizadas em vários contextos e visarem diferentes grupos, as ações afirmativas colocam em questão o direito à igualdade, que é central no constitucionalismo. As ações afirmativas, em qualquer contexto, questionam qual é o papel do Estado na promoção e garantia de direitos.

Pode-se dizer que as ações afirmativas possuem um elemento de universalidade. No entanto, a sua avaliação só pode ser feita no caso concreto, e conforme os princípios consagrados formalmente na Constituição.

Neste sentido, os questionamentos que surgem sobre as ações afirmativas podem ser divididos em dois grupos. Um primeiro grupo de questionamentos se pergunta quanto à legitimidade e a adequação das ações afirmativas perante a Constituição, ou seja, se a promoção de direitos a um grupo específico é constitucional, e se existe um contexto de discriminação e desigualdade que possa justificar sua utilização. Estas questões são questões de fundo e se referem à possibilidade de se admitir, ou não, conforme a Constituição e perante os direitos e princípios consagrados por esta, a adoção de ações afirmativas, e sob qual argumento.

No caso concreto da Turma Evandro Lins e Silva, estes questionamentos são: 1) as vagas universitárias são direitos subjetivos indisponíveis ou podem ser alocadas conforme políticas públicas fundamentadas? 2) o PRONERA, como política pública que visa a efetivação do direito à Educação do Campo é uma ação afirmativa? 3) se ação afirmativa, o PRONERA é constitucional ou fere o princípio da igualdade, ou seja, trata-se de medida de exceção? 4) os beneficiários da reforma agrária e agricultores familiares se encaixam no perfil de público alvo de ações afirmativas, ou seja, existe uma forma de discriminação presente que obste a emancipação social de indivíduos identificados por serem do campo? 5) os alunos da turma se encaixam neste perfil?

Um segundo grupo de questionamentos pergunta se as ações afirmativas são eficientes, ou seja, se constituem o melhor meio para alcançar a igualdade; e qual seria o melhor critério a ser adotado. O debate de fundo destes questionamentos é: se existem diferenças que levam a tratamentos desiguais e, conseqüentemente a desigualdades entre cidadãos, quais seriam as origens desta desigualdade e qual o critério a ser adotado para o acesso à esta política pública, de forma a alcançar o público pretendido e, ao mesmo tempo, respeitar os princípios constitucionais.

Estes questionamentos são muito presentes no debate sobre cotas raciais, onde confronta-se as cotas raciais de um lado e as cotas sociais de outro, sob o argumento de que as ações afirmativas seriam muito mais eficientes se o critério adotado fosse o econômico, pois este critério seria o mais justo e correto para se alcançar a igualdade material entre os brasileiros.

Quanto ao caso da Turma Evandro Lins e Silva, estes questionamentos são: 1) o espaço agrário, enquanto face econômica, social e cultural, é um critério legítimo a ser adotado para a realização de ações afirmativas? 2) é possível conciliar o tratamento desigual consistente na utilização do critério “do campo” na seleção de candidatos para o ensino superior, como é feito pelo PRONERA, com os princípios constitucionais de liberdade e igualdade?

E, quando se leva em conta a experiência da Turma Evandro Lins e Silva, ainda resta uma terceira ordem de questionamentos, referente ao curso a ser oferecido e a metodologia a ser adotada. Se as ações afirmativas no caso concreto são constitucionais e legítimas e, se o critério para o acesso à política também é legítimo, ainda pergunta-se sobre os limites e a forma de efetivação desta política.

São desta natureza de questionamentos perguntas como: 1) a educação em Direito é necessária/legítima para este público ou, para ser constitucional o PRONERA deveria oferecer outro curso, mais relacionado com o trabalho no campo? 2) ter uma educação com conteúdo e metodologia diferentes para a população do campo é requisito para se efetivar o direito a educação para este segmento?

Para responder a estes questionamentos, várias linhas de argumentação vêm sendo desenvolvidas. As principais linhas que têm sido levantadas no debate acerca das ações afirmativas se referem às mesmas como políticas de reparação; ou como políticas de justiça distributiva; ou ainda como políticas de promoção da diversidade (SOUZA NETO; FERES JÚNIOR, 2005, p. 46).

O argumento da reparação coloca as ações afirmativas como políticas que têm a função de reparar uma desigualdade presente, compensando injustiças que têm suas raízes no passado. Ou seja, a adoção de ações afirmativas se basearia em um passado de discriminação.

Apesar de ser bastante trabalhado, o argumento da reparação é difícil de desenvolver. De um lado, pressupõe um dano específico e mensurável, e de outro lado, leva ao questionamento sobre a legitimidade para reivindicar a reparação.

Mesmo que o estudo histórico forneça toda uma base de justificação para a adoção das ações afirmativas, calcada na exclusão e injustiça sofrida por um grupo específico, como calcular o prejuízo sofrido? E esse raciocínio se complica mais ainda quando é levado em conta o fato de que, os prejuízos e injustiças não são só econômicos, são também culturais. E, mesmo que este prejuízo fosse mensurável, a quem caberia a reparação? E, a quem caberia reparar?

Neste sentido, Gisele Cittadino afirma que:

não há como, do ponto de vista estritamente jurídico, invocar o argumento compensatório sem fazer referência à existência de um dano específico e mensurável. De outra parte, a legitimidade para reivindicar a reparação é exclusivamente daquele que sofre o dano, da mesma forma que a compensação só pode ser reivindicada daquele que efetivamente pode ser responsabilizado pelo prejuízo causado. O ato discriminatório do membro de um grupo não pode transformar automaticamente todo o grupo em devedor, da mesma maneira que a injúria sofrida por um indivíduo não pode ser compensada por uma preferência, benefício ou direito exercido por um outro (CITTADINO, 2005, p. 32).

O argumento histórico pode esclarecer como, e a partir de quais fundamentações, um determinado grupo foi sistematicamente excluído, de forma a fornecer uma justificativa de legitimidade da luta pelo acesso a direitos. Mas, ainda assim é preciso que a ação afirmativa passe pelo crivo constitucional, no caso concreto, para avaliar se existe um contexto de discriminação e desigualdade presente, com sujeitos que possam ser identificados, para que se possa justificar sua utilização.

Segundo o argumento distributivo, as ações afirmativas são constitucionais na medida em que visam à promoção da igualdade material entre grupos diversos da sociedade. Mesmo levando em conta outras variáveis como raça/cor, tem como último critério o fator econômico. E é articulado no sentido de promover, por meio da intervenção do Estado, uma correção da desigualdade socioeconômica que existe na sociedade.

Mas, a questão a se problematizar é que as desigualdades não têm sua origem apenas no fator econômico, mas também na discriminação, na violência e na invisibilidade que determinados grupos sofrem.

Enquanto política de promoção da diversidade, as ações afirmativas são justificadas pela afirmação identidades, e colocam não só a possibilidade de pluralidade, mas a pluralidade, e a consequente proteção de minorias, como uma condição da democracia.



Este argumento trabalha as ações afirmativas como medidas de integração e inclusão de grupos marginalizados no espaço público, que devem ser vistas não como mecanismos de compensação, mas como “medidas de integração, cuja função primordial é dissolver os obstáculos que, vinculados a uma discriminação atual, impedem a efetiva e igual participação de amplos setores da sociedade nos processos de deliberação política” (CITTADINO G. , 2007, p. 15).

É na linha de argumentação das ações afirmativas como política de promoção da diversidade que pretende-se desenvolver uma reflexão sobre a sua constitucionalidade e, mais especificamente, sobre as ações do PRONERA.

Para tanto, pode-se tirar, como linhas gerais desta reflexão que, para uma política pública dessa natureza ser considerada constitucional ela deve: responder a um contexto presente de discriminação e desigualdade concreta; o bem jurídico deve ser passível de alocação por meio de estratégias políticas fundamentadas; e estas estratégias devem se legitimar pela realização em concreto dos princípios abstratos previstos na Constituição. E, por se tratar de uma política que visa a afirmação de identidades, ainda é preciso dizer sobre a possibilidade de se abandonar uma democracia voltada para a universalização de identidades e culturas, e abraçar uma democracia plural.

### **3.2. Identidade e diversidade, igualdade e diferença: traços de uma democracia plural.**

Para responder a pergunta, acerca da constitucionalidade das ações afirmativas, é preciso debater qual seriam o conteúdo e os limites do direito à igualdade, e qual o papel do Estado na sua promoção. E, neste sentido, é fundamental a reflexão, como já se colocou, sobre a possibilidade de se abandonar uma democracia voltada para a universalização de identidades e culturas, para se abraçar uma democracia plural.

A teoria discursiva do direito, desenvolvida por Habermas, coloca que o estudo do Estado de Direito pode ser feito a partir de paradigmas preponderantes no discurso de justificação e legitimação do poder em épocas determinadas.

Para esta análise, Jürgen Habermas se apropria da teoria de Thomas Kuhn e de sua ideia de paradigma. Paradigmas, para Kuhn seriam “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. Neste sentido, um paradigma seria um mundo, e

também a forma de se ver este mesmo mundo; o caminho e o fim do caminho; mas, também um conjunto de métodos, de formas de fazer e produzir conhecimento, ciência.

Segundo o professor Menelick de Carvalho Netto a discussão de Kuhn está intimamente relacionada aos desenvolvimentos da Filosofia da linguagem; ao denominado giro pragmático, e a descoberta do papel fundamental que o silêncio exerce na linguagem (CARVALHO NETTO, 2001, pp. 14-15)

São exatamente essas pré-compreensões que integram o pano-de-fundo da linguagem que constituem o que Kuhn denomina paradigma. Esse pano-de-fundo compartilhado de silêncio, na verdade, decorre de uma gramática de práticas sociais que realizamos todos os dias sem nos apercebermos dela e que molda o nosso próprio modo de olhar, a um só tempo, aguça e torna precisa a nossa visão de determinados aspectos, cegando-nos a outros, e isso é parte da nossa condição humana. Para Kuhn, nós não temos como sair de um paradigma, ou melhor, da condição paradigmática, podemos sim trocar de paradigmas, mas, sempre que o advento de novas gramáticas de práticas sociais permitam a troca de paradigma, esse vai ser um filtro, óculos que filtram o nosso olhar, que moldam a forma como vemos a chamada realidade; as normas performáticas decorrentes de nossas vivências sociais concretas condicionam tudo o que vemos e a forma como vemos.

Menelick de Carvalho Netto, ainda coloca que o conceito de paradigma “incorpora, na ciência, a compreensão da impossibilidade humana de um conhecimento absoluto, de um saber total, perfeito e eterno, precisamente em razão do nosso inafastável e constitutivo enraizamento social, histórico-cultural” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 151). Desta forma, nós só observamos algo com os olhos que temos, marcados socialmente e historicamente datados e, neste sentido, sabemos que existe este fundo compartilhado, mas não discutido.

Mas, hoje sabe-se que este fundo existe, em razão do próprio conceito de paradigma, “compreendido como essa grade seletiva que, queiramos ou não, molda o nosso olhar sobre nós mesmos e o mundo, a determinar o horizonte social de possibilidades de atribuição de sentido, de significação, a nós mesmos e ao mundo que nos circunda” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 151).

A teoria de Kuhn, em sua origem, tinha um enfoque nas ciências exatas ou da natureza, - há de se lembrar que sua formação era em física- contudo, ela acabou se tornando frutífera nas ciências sociais, e passou a ser rica também para o Direito, a partir de uma discussão na Alemanha, na década de 60, quando se descobre que também no Direito havia paradigmas (CARVALHO NETTO, 2001, p. 12).

Segundo Habermas paradigmas de direito são “as visões exemplares de uma comunidade jurídica que considera como o mesmo sistema de direitos e princípios constitucionais podem ser realizados no contexto percebido de uma dada sociedade” (HABERMAS, 2009, p. 12). A partir do Estado Moderno, quando o direito se diferencia completamente de outros sistemas sociais, como a religião ou a tradição, Habermas identifica três paradigmas: Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático de Direito (HABERMAS, 2009, p. 12).

Conforme a teoria de Habermas, o Estado Liberal e o Estado Social seriam modelos substantivos do Estado de Direito e da democracia: dizem como o direito e a democracia devem ser (HABERMAS, 2003).

No Estado Liberal prevalece a primazia da esfera privada, de forma que os direitos coletivos seriam direitos de segunda ordem, porque derivados dos direitos individuais. E no Estado Social, impera a primazia da esfera pública, e a visão de que os direitos individuais seriam derivados da organização coletiva da sociedade.

No entanto, para Habermas, os direitos individuais e coletivos são co-originários, estando ambos simultaneamente na base do direito moderno. Por razões históricas, em um primeiro momento, os direitos individuais tiveram maior atenção. E, num segundo momento, devido a experiência experimentada com a exploração dos trabalhadores provocada pela Revolução Industrial, com as crises militares e a grande recessão econômica da década de 1930, tal preferência pelos direitos individuais perdeu espaço para os direitos coletivos e sociais (HABERMAS, 1998).

Contudo, direitos individuais e direitos sociais são indissociáveis e interdependentes.

Desta forma, Habermas entende que os direitos individuais e direitos sociais são igualmente primordiais ao Estado de Direito, não sendo possível afirmar a primazia de nenhum deles: liberdades individuais só existem na medida em que possibilitam direitos políticos de participação na esfera pública; e direitos sociais só podem existir se for garantida a autonomia da esfera privada, pois mesmo os direitos coletivos só são acessados individualmente (HABERMAS, 1998).

A prevalência do individualismo abre margens para o abuso do poder econômico e político. O que tende a prejudicar a própria autonomia privada, uma vez que as próprias garantias individuais tendem a se fragilizar e a ficarem submetidas a critérios econômicos. Foi

o que aconteceu com o voto censitário: a soberania só era compartilhada por aqueles que detinham condições de exercer sua cidadania, o que era medido pelo fator econômico, materializado na existência ou não de um certo valor de propriedade (CARVALHO NETTO, 2003).

Por outro lado, a primazia dos direitos sociais pressupõe uma supermáquina administrativa, centralizada e capaz de possibilitar a alocação de recursos econômicos de maneira eficiente. Mas, acaba por identificar o interesse público com o interesse do Estado. Reduz a esfera individual, e torna o cidadão dependente da tutela e assistência estatal; o que transforma a cidadania em clientelismo e condena a coletividade à incapacidade política. Os direitos sociais acabam se transformando em serviços estatais (CARVALHO NETTO, 2003).

As crises do Estado Liberal e do Estado Social apresentam uma encruzilhada, ao evidenciarem as ilusões do liberalismo radical, e as contradições do Estado Social. Diante de tal perspectiva, Habermas propõe a reconstrução do sistema dos direitos a partir de uma perspectiva procedimental (HABERMAS, 1998).

O terceiro paradigma constitucional, o Estado Democrático de Direito, reconhece a centralidade tanto das liberdades individuais, quanto dos direitos coletivos, transformando ambos em argumentos igualmente concorrentes na esfera pública, sem qualquer valorização a priori. Ambos podem ser invocados, enquanto argumentos, em cada novo caso de conflito jurídico (HABERMAS, 2003).

A cada nova situação, os interesses individuais e coletivos devem ser tomados em consideração na argumentação. Sendo que a escolha de um, ou de outro, só será possível no caso concreto e de forma contextualizada. Desta forma, o Estado Democrático de Direito não diz o que o direito é, mas determina o procedimento pelo qual, no caso concreto, se poderá avaliar qual é a resposta, política ou judicial, que melhor realiza a justiça.

Como qualquer outro tipo de linguagem, o direito é passível de abuso. Sendo assim, não se pode afirmar que a liberdade individual deve prevalecer sempre, ou o que deve ser protegido sempre é o interesse público. Só o caso concreto, com suas situações únicas e específicas, poderá fornecer os subsídios necessários para se avaliar qual pretensão de direito é abusiva, e qual pretensão é legítima.

Nessa perspectiva, salienta Menelick de Carvalho Netto, os direitos liberais são resignificados como direitos de participação no debate público e revestidos de conotação

processual. O Estado Democrático de Direito visa a formação de um direito participativo, pluralista e aberto (CARVALHO NETTO, 2003)

E, quanto às políticas públicas, o Estado Democrático de Direito tem o desafio de enfrentar o clientelismo e o paternalismo, por meio da criação de espaços para a efetiva participação democrática, com a abertura do espaço público ao debate sobre os conteúdos, a elaboração e a execução de políticas públicas. A sociedade civil deixa de ser simples destinatária de serviços (fraca, carente, incapaz), para ser coautora das políticas públicas (cidadania participativa, democracia como processo), o que lhe fornece uma emancipação nas suas escolhas (HABERMAS, 2003).

Na perspectiva do paradigma do Estado Democrático de Direito, enquanto paradigma procedimental, a democracia não exige homogeneidade ou adesão a uma identidade única e dominante. Pelo contrário, o direito deve garantir o fluxo livre de argumentos e de conflitos sociais.

Nos modelos substantivos de democracia, presentes no Estado Liberal e no Estado Social, por outro lado, tenta-se eliminar os conflitos sociais, eliminando as diferenças étnicas e culturais principalmente.

Na Antiguidade, a soberania era atributo de uma pessoa concreta, o soberano. Porém, com a modernidade vem a afirmação essencial de liberdade e igualdade promovida pelo constitucionalismo, que estabelece que as pessoas são responsáveis pelo seu destino individual, bem como pelo destino da sociedade em que vivem. O constitucionalismo derruba todos os fundamentos metafísicos ou tradicionais do poder (a religião, o soberano), e estabelece uma nova titularidade para a soberania, que se torna o corolário lógico e imediato dos princípios de liberdade e igualdade. Se todo homem é livre e igual, somente o povo, livre e igual pode ser origem e fundamento do poder.

Nos paradigmas constitucionais substanciais, tenta-se determinar quem é o povo, ou seja, de quem é a titularidade da soberania. No liberalismo, a soberania é exercida por aqueles que têm condições econômicas de exercê-la e tornar-se cidadão. No Estado Social tenta-se criar uma concepção concreta de povo, a partir de critérios étnicos ou étnico-culturais.

Juntamente com a centralização administrativa do Estado, o Estado Social promoveu uma tentativa de uniformização da sociedade, a fim de produzir uma identificação

imediate entre governantes e governados. Mas, isso só poderia ser feito às custas da eliminação de todas as formas de diferença.

Para a ideologia social o governo deve ser o povo, como se isto representasse uma democracia direta. Mas, isto só é possível por meio de uma dupla redução de complexidade: eliminação da divergência parlamentar e da concorrência entre os partidos; e criação da imagem de uma nação única e homogênea.

O objetivo do Estado Social era eliminar as contradições sociais, atuando como mediador universal de todos os conflitos e absorvendo as diferenças. Para atingir este objetivo, era preciso promover a centralização do poder de um lado, e a diminuição das liberdades individuais, por outro, com controle da vida privada do indivíduo e a redução da esfera de atuação da pessoa.

Este movimento tem como consequência a submissão dos interesses privados ao interesse público, e a redução do público a esfera do Estado.

O conceito de identidade nacional é central nesta construção: é o substrato artificial que mantém a unidade do Estado. É algo não só de destino, mas de origem, capaz de justificar a existência do Estado, e identificar quem é o povo, o titular da soberania, e quem é o outro, o inimigo<sup>44</sup>.

A necessidade de afirmar uma identidade uniforme está associada à necessidade de legitimar o Estado sobre um fundamento naturalizado, na aspiração de construir a pátria como uma família ampliada, capaz de gerar um sentimento de pertença, tão saturado, que possa ser capaz de sustentar uma estrutura artificial como o Estado. Da necessidade de criar um sentimento de pertencimento, vem um discurso assimilador, redutor da complexidade.

Desta forma, o Estado Social acaba se consubstanciando em um modelo democrático assimilador, cujo objetivo é desfazer diferenças.

O Estado Social no Brasil tem início, ou tem uma maior afirmação, com o movimento de 1930, que pôs fim a Velha República. O governo Vargas centralizou o poder político e administrativo, e trouxe significativas mudanças sociais e culturais.

---

<sup>44</sup> A real pretensão é transformar o povo em algo concreto, definir quem sou eu e quem é o outro, o inimigo. Para Carl Schmitt esta é a decisão política fundamental, e a única questão materialmente constitucional. Estabelecer quem é o povo, o que só pode ser feito estabelecendo, simultaneamente, quem não é o povo.

Além do desafio estrutural à centralização política, devido à falta de estrutura (comunicação, estradas, ferrovias); ainda havia o desafio de o Brasil ser um país jovem, de dimensões imensas e de grande diversidade geográfica, econômica e cultural. Era preciso criar um sentimento de patriotismo.

Neste sentido, a unidade política do Brasil foi reforçada pelo discurso de uma unidade étnica nacional, baseada em grande medida, no discurso da miscigenação e da inexistência de raças, e na valorização da mestiçagem.

Já no Estado Democrático de Direito, percebe-se a necessidade de abrir o direito para a apresentação de qualquer pretensão trazida à esfera pública, desde que as condições de comunicação necessárias ao entendimento sejam respeitadas. Desta forma, a questão de acerca de se definir quem é o povo, quem é o sujeito constitucional, o titular da soberania, não pode receber uma resposta definitiva. A titularidade da soberania deve permanecer aberta, e a função do direito é justamente garantir o aumento da complexidade.

Neste sentido, Michel Rosenfeld vê a identidade do sujeito constitucional como algo complexo, fragmentado, parcial e incompleto, em que é produto de um processo dinâmico sempre aberto à elaboração e à revisão (ROSENFELD, 2003, p. 14). E, mais que isso, como uma ausência, um hiato:

(...) exploro a tese segundo a qual, em última instância, é preferível e mais acurado considerar o sujeito e a matéria constitucionais (*constitucional subject*) como uma ausência mais do que como uma presença. (...) É estimulante porque encontramos um hiato, um vazio, no lugar em que buscamos uma fonte última de legitimidade e autoridade para a ordem constitucional. Além do mais, o sujeito constitucional deve ser considerado como um hiato ou uma ausência em pelo menos dois sentidos distintos: primeiramente, a ausência do sujeito constitucional não nega o seu caráter indispensável, daí a necessidade de sua reconstrução; e, em segundo lugar, o sujeito constitucional (*constitucional subject*) sempre envolve um hiato porque ele é inerentemente incompleto, e então sempre aberto a uma necessária mas impossível busca de completude. Consequentemente, o sujeito constitucional (*constitucional subject*) encontra-se constantemente carente de reconstrução, mas essa reconstrução jamais pode se tornar definitiva ou completa.

O pluripartidarismo e o multiculturalismo, que eram dilemas para o Estado Social, são fonte de legitimidade do Estado Democrático de Direito.

A relação entre universal (somos todos iguais) e plural (somos diferentes, mas iguais) é um problema da identidade constitucional e da relação Constitucionalismo

(Constituição) e sociedade complexa<sup>45</sup>. De forma que, há uma tensão constitutiva entre identidade e diferença: a universalidade não pode segar às diferenças e, por sua vez, as diferenças não podem impedir de ver a universalidade. E o que faz esta conformação é o Constitucionalismo.

O direito a igualdade é o direito à diferença que o constitucionalismo possibilita àquelas identidades que são, ou que se tornam capazes de ser problemáticas, em razão da própria condição de sujeito assumida por aqueles que são discriminados. A identidade necessita negar o outro, se identificar com o outro e se diferenciar do outro. De forma que o universal requer o plural e não a redução da complexidade.

A mesma Constituição e o mesmo ordenamento jurídico comportam uma pluralidade de visões e projetos de vida, e de leituras sobre os direitos; que se requer que sejam todos ouvidos no espaço público, onde ocorrem os debates democráticos, em consequência aos princípios da liberdade e da igualdade. Por isso, devem ser protegidos, pela Constituição, como limite e garantia da própria democracia.

Sob esta perspectiva, políticas públicas que incluam membros de minorias em posições sociais estratégicas, e que lhes abram a possibilidade de estar presentes no cenário público como sujeitos ativos do debate, constituem um meio, uma condição de participação na luta contra diversos tipos de discriminação.

Neste sentido, as ações afirmativas podem representar a institucionalização de um processo de diálogo entre experiências diversas, e o reconhecimento público de diferenças, abrindo espaços para o fluxo comunicacional e implementando uma das condições da própria democracia: a participação do cidadão como sujeito do direito. E, a primeira condição para a democracia é, exatamente, que as partes envolvidas estejam presentes no debate público.

As ações afirmativas, ao incluir minorias discriminadas e excluídas na Universidade, têm como potencialidade que estas pessoas possam trazer ao espaço acadêmico suas próprias experiências de vida e opiniões relativas à discriminação, ao preconceito, à exclusão, e aos problemas e questões que antes eram invisíveis. A Universidade também passa a ser plural.

---

<sup>45</sup> Segundo Luhmann a sociedade complexa é especializada funcionalmente, onde moral, direito e política são sistemas que operam de diferentes, de acordo com os seus próprios códigos linguísticos (LHUMANN, Sociologia do Direito 1, 1983). Sobre: LHUMANN, Niklas. Sociologia do Direito 1. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.



O curso superior é uma posição transitória. Não garante emprego ou ascensão econômica e, por isso é menos suscetível ao risco de se transformar em caridade ou tutela. E, por outro lado, é um canal de participação, uma possibilidade e uma oportunidade.

Não garante que quem se beneficia irá usar e usar bem esse canal de participação, mas a democracia não é a simples concessão de bens e serviços, mas a institucionalização de mecanismos de acesso a participação. E, neste sentido, as ações afirmativas implementadas no ensino superior podem justamente realizar esta condição da democracia.

O resultado desse procedimento pode levar à conclusão de que políticas de inclusão são necessárias, ou que trazem mais problemas do que solução. Mas, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, não se pode chegar a uma decisão sem considerar as perspectivas de todos os agentes envolvidos.

### **3.3. Ações afirmativas e direitos subjetivos: afirmação ou negação da igualdade?**

O desafio é responder se as ações afirmativas respeitam e dão cumprimento aos princípios constitucionais de liberdade e igualdade. E, de acordo como a perspectiva adotada, esses princípios podem ter diferentes significados, conforme o paradigma constitucional considerado.

Para o Estado Liberal, qualquer política de equiparação material entre indivíduos é considerada inconstitucional, porque não é tolerada qualquer interferência na liberdade dos indivíduos por parte do Estado.

O primeiro paradigma constitucional, o do Estado Liberal ou Estado de Direito, marcou o rompimento com o paradigma anterior, antigo-medieval, e trouxe em si as conquistas e ideais das grandes revoluções que marcaram o início do constitucionalismo; da Revolução Francesa e da Revolução Americana<sup>46</sup>; que condensaram os principais pontos de

---

<sup>46</sup> Revolução Gloriosa inglesa não foi citada, pela inexistência de uma constituição formal na Inglaterra. Como coloca PAIXÃO de “ modo contrário ao ocorrido na Europa Continental e nos Estados Unidos da América, não houve a promulgação de uma constituição escrita e rígida. Com a persistência, na Modernidade, da idéia de supremacia do Parlamento, não se estabeleceu um “momento constitucional” na Inglaterra, país que propiciou grande parte da experiência pré-constitucional no Ocidente” (PAIXÃO e BARBOSA, Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 2008, 16). De forma que, Estados Unidos e França é que acabam sendo o grande referencial moderno em termos de constitucionalismo.

crise do paradigma anterior como: escravidão, estratificação social por nascimento, privilégios e tratamento diferenciado para as classes superiores.

Os direitos das declarações constitucionais, basicamente direitos a liberdade, igualdade e propriedade, foram assumidos numa postura liberal, de modo que deveriam ser tomados, pelo Estado, como direitos negativos, direitos de proteção contra a ação estatal; daí outra forte característica deste paradigma; a separação entre público (esfera do Estado) e privado (esfera da sociedade civil e da livre iniciativa).

No paradigma do Estado Liberal a figura do Estado era temida, como o Leviatã, e tida como um mal necessário para vigiar o mercado e garantir a sociedade civil. Como coloca o professor Cristiano Paixão (PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 12) o “Estado, nesse contexto, assume função regulatória, reservando ao mercado a tarefa de promover a distribuição equânime de oportunidades e benefícios”.

O paradigma do Estado Liberal trouxe, pela primeira vez na história, a afirmação de que todos os homens eram iguais, livres e proprietários. Mas, como colocado, um paradigma não contém apenas um mundo, ele contém também as formas possíveis de leitura deste mesmo mundo. Desta forma, o direito à igualdade era lido como igualdade formal, igualdade perante a lei; garantida pela criação de leis gerais e abstratas, que não discriminavam qualquer cidadão por ordem de nascimento ou casta, ou seja, igualdade enquanto isonomia.

O direito a liberdade tinha como conteúdo a possibilidade de se fazer tudo o que as leis não proibiam e, principalmente a inexistência de servidão ou escravidão. E o direito a liberdade se apoiava, por consequência, ao direito de propriedade, pois, no Estado Liberal todos são proprietários, no mínimo de si próprios e de sua força de trabalho; mas, ninguém é propriedade de ninguém e, assim, todos são sujeitos de Direito (CARVALHO NETTO, 2001).

O paradigma do Estado de Direito começou a entrar em crise por conta da crescente desigualdade material que gerou. O formalismo estrito dos direitos liberais, na prática, não ajudou a superar as dificuldades para o acesso aos bens do mercado e a participação política; e constituíram o plano de fundo para a exploração do homem pelo homem.

Surgem, portanto, a partir da segunda metade do século XIX, manifestações de conflito e revolta por parte de setores atingidos pela crescente desigualdade material na distribuição de poder e riqueza. Esse processo é acelerado pela Revolução Industrial inglesa, que altera substancialmente o sistema econômico e explicita

determinadas dificuldades de acesso – de enorme parcela da população – a bens de consumo e participação política. São bastante conhecidos os fatores de passagem que marcam a ruptura do paradigma liberal: a eclosão de movimentos revolucionários na Europa (a partir, principalmente, de 1848), o surgimento e crescimento de doutrinas de feição socialista ou anarquista (que tinham como ponto comum a forte rejeição ao Estado Liberal então vigente) e a organização de setores da sociedade em novos grupos de pressão (sujeitos coletivos de direito, como associações ou sindicatos profissionais). É desse período que datam as primeiras manifestações, já no campo da teoria da constituição, acerca do estrito formalismo em que vinha incorrendo o Estado Liberal. Recorde-se, quanto a esse ponto, o discurso de Lassalle em Berlim (1863), em que qualifica as constituições liberais como meras “folhas de papel. (PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 14).

Este movimento, mais acentuado no pós I Guerra Mundial, teve como resposta do Estado a configuração de novo paradigma constitucional.

Já para o Estado Social, a equiparação material entre os indivíduos é requisito da igualdade, de forma que qualquer política que visassem este objetivo seria, a princípio, constitucional.

Muitos autores falam em uma segunda geração de direitos, no entanto, este novo paradigma não apenas editou novos direitos (direitos sociais, econômicos e culturais), como deu outros significados aos direitos de liberdade, igualdade e propriedade, proclamados pelo paradigma liberal. A igualdade, antes tida como formal, passou ser lida como igualdade material, por meio do reconhecimento nas leis das diferenças materiais entre as pessoas e a proteção do mais fraco, como no caso das leis trabalhistas. O direito a liberdade passou a se assentar nesta igualdade material. E o direito a propriedade perdeu o seu caráter absoluto e passou a ser condicionado à função social<sup>47</sup>.

Como expõe Jürgen Habermas (HABERMAS, 2009, p. 138-139):

O modelo do Estado Social surgiu da crítica ao direito formal burguês (...)  
De sorte, que o modelo contratual do direito formal burguês revelou, desde o início, brechas que poderiam ser atacadas por uma crítica empírica. Esta, no entanto, gerou uma prática reformista estéril, em termos de mudanças, limitando-se a configurar uma versão abstrata das premissas normativas. Ora, as condições de um capitalismo organizado, dependente de planejamento e de realizações de infraestrutura por parte do Estado, bem como o aumento da desigualdade de posições do poder econômico, dos valores de capital e de situações sociais, manifestaram mais claramente o conteúdo jurídico objetivo dos direitos subjetivos privados. E, num contexto social tão modificado, o status negativo de sujeitos do direito não podia mais ser garantido apenas através do direito geral a liberdades subjetivas iguais. Por isso, tornou-se necessário especificar, de um lado, o conteúdo das normas do direito privado

---

<sup>47</sup> As Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) foram pioneiras no emprego do instituto da função social da propriedade.

existente e, de outro, introduzir uma nova categoria de direitos fundamentais, capazes de incrementar pretensões a uma distribuição mais justa da riqueza produzida socialmente.

O grande desafio, que o Estado Social tentou superar, é o da materialização dos direitos, por meio da ação do Estado. No paradigma do Estado Social, o Estado saiu de seu papel de espectador, para assumir o papel central e a tarefa de possibilitar a cidadania, por meio do acesso a direitos como saúde, educação, previdência, etc.

As políticas públicas estão diretamente relacionadas à superação do paradigma do Estado Liberal e à consolidação do Estado Social, como forma de atuação do Estado para a promoção de direitos. É neste sentido que Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 252) desenvolve o raciocínio, no sentido de que as políticas públicas significariam uma mudança entre um governo de leis por um governo de políticas, imposta pela própria superação da concepção formal do direito. O Estado Social é, assim, fundamento mediato das políticas públicas, cuja justificação se funda na implementação de direitos fundamentais, que exigem uma prestação positiva do Estado.

Sob o paradigma do Estado Liberal privilegia-se a liberdade e, sob o paradigma do Estado Social, a igualdade. E, assim, o problema da constitucionalidade das ações afirmativas é resolvido a priori da situação de aplicação.

Como coloca o professor Menelick de Carvalho Netto, o Estado social teve como consequência uma suposição perversa de que “precisamente em razão da absoluta carência da população em geral de todos esses direitos materializantes da cidadania, a própria cidadania só pode ser tratada como massa, como conjunto dos destinatários, dos objetos, dos programas sociais, jamais como os seus sujeitos” (CARVALHO NETTO, 2008, p. 20)<sup>48</sup>. Essa lógica gerou a maior crítica ao Estado Social, pois este não conseguia gerar cidadania, que era, exatamente, sua promessa fundamental.

A crise do Estado Social foi marcada por vários fatores e desdobramentos complexos e profundos, como o endividamento do setor público observado a partir de 1970,

---

<sup>48</sup> PAIXÃO (2003, p. 14): “A tônica do Estado Social é a idéia de compensação devida a uma grande camada de indivíduos diante da concentração de riqueza e poder em alguns setores da sociedade. E pertencerá ao Estado a tarefa de prover essas compensações. Disso decorre o enorme crescimento dos órgãos e competências do Estado, que assume funções técnicas de aprimoramento da compensação e inclusão de setores da sociedade numa determinada rede de proteção. Naturalmente, quem propiciará essa rede é o próprio Estado. Novas demandas de compensação e inclusão não cessam de surgir, assim como novas organizações com funções técnicas cada vez mais especializadas no interior do Estado. É uma estrutura circular”.

gerado pelo inchaço da máquina estatal. Mas, o principal ponto de crise do Estado Social foi o déficit de cidadania e democracia. Como expõe Cristiano Paixão (PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 16):

A crise de cidadania decorre da carência, gradativamente percebida, de participação efetiva do público nos processos de deliberação da sociedade política. A identificação do público com o estatal acabou por limitar a participação política ao voto. A isso se aduziu uma estrutura burocrática centralizada e distanciada da dinâmica vital da sociedade. A associação entre público e estatal acarretou a construção de uma relação entre indivíduo e Estado que pode ser equiparada à relação travada entre uma instituição prestadora de serviços (e bens) e seus clientes. Como é sabido ao menos desde o início do século XX, o distanciamento, a impessoalidade e a hierarquização são atributos básicos do “tipo puro” de dominação que se consolidou no Ocidente desencantado.

A crise de democracia pode ser explicada, entre vários outros fatores, pela centralidade da presença da política na sociedade. O Estado Social passou, como exaustivamente descrito, a atrair para si a tarefa de prover compensação e inclusão. Isso impulsionou a amplificação de suas ramificações e órgãos especializados. O problema dessa concepção é que ela vai de encontro a uma das aquisições evolutivas fundamentais da Modernidade (já citada acima): a diferenciação funcional.

Assim como a materialização dos direitos e a concretização da cidadania foram os pontos centrais do paradigma do Estado Social; o grande desafio que se colocou com a sua crise foi a cidadania como processo, como participação democrática ativa. E essa foi a base da nova mudança paradigmática, e do Estado Democrático de Direito.

Mais uma vez, a mudança de paradigmas trouxe novos conteúdos, novos direitos. Dentre estes direitos, o direito ambiental, o direito ao patrimônio histórico, o direito do consumidor; enfim, direitos que irão ser classificados como coletivos e difusos. No entanto, não se trata, mais uma vez, de um alargamento no rol dos direitos constitucionais, mas sim de uma mudança completa na visão de mundo e numa redimensionalização do constitucionalismo (CARVALHO NETTO, 2001).

Para uma análise deste novo paradigma a relação entre público e privado é central. A problemática a se enfrentar vai apontar para a impossibilidade do público ser visto exclusivamente como estatal e o privado como egoísmo. Como coloca (PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 16)<sup>49</sup>:

---

<sup>49</sup> PAIXÃO (2003, p. 18) ainda enfatiza que é essa mesma relação de equi-primordialidade que norteará a redefinição da dicotomia direito público-direito privado. “O direito privado passa a ter espaços – antes inteiramente preservados de qualquer disposição de ordem normativa – regulamentados em lei. Isso se torna visível especialmente no direito de família. E, da mesma forma, algumas das disciplinas antes classificadas como de direito público passam a assumir uma feição cada vez mais aberta à possibilidade de argumentação, à inserção de elementos ligados à iniciativa individual. Um exemplo

Observa-se, pois, que as esferas do público e privado, tratadas, tanto no paradigma do Estado Liberal quanto no do Estado Social como opostas (modificando-se apenas a direção da “seta valorativa”), passam, num cenário de construção do paradigma do Estado Democrático de Direito, a ser vistas como complementares, equíprimordiais.

Nessa perspectiva, salienta Menelick de Carvalho Netto, os direitos liberais são resignificados como direitos de participação no debate público e revestidos de conotação processual. O Estado Democrático de Direito visa a formação de um direito participativo, pluralista e aberto (CARVALHO NETTO, 2009).

Quanto às políticas públicas, o Estado Democrático de Direito tem o desafio de enfrentar o clientelismo e o paternalismo, por meio da criação de espaços para a efetiva participação democrática, com a abertura do espaço público ao debate sobre os conteúdos, a elaboração e a execução de políticas públicas. A sociedade civil deixa de ser simples destinatária de serviços (fraca, carente, incapaz), para ser coautora das políticas públicas (cidadania participativa, democracia como processo), o que lhe fornece uma emancipação nas suas escolhas (HABERMAS, 2009).

No Paradigma do Estado Democrático de Direito, que se identifica como um paradigma procedimental, os princípios de igualdade e liberdade não têm conteúdos a priori. O direito é determinado no caso concreto, ora pendendo para decisões liberais, ora para decisões de cunho social. Não se trata de ponderação ou de meio termo.

Sob esta perspectiva, a avaliação sobre a constitucionalidade de uma política ou de um critério só pode ser realizada levando em conta as situações únicas do caso concreto, pois a aplicação do direito e a produção da justiça não se dão em abstrato e muito menos a priori, isto é, fora de qualquer contexto.

Partindo da teoria de Dworkin, para o qual o Direito não é um sistema de regras concretas, mas um sistema de princípios gerais e abstratos, cujo significado normativo só pode ser extraído em cada circunstância específica de aplicação (DWORKIN, 2007), isto porque, o direito ganha densidade normativa diante de um conflito, no qual os envolvidos deverão definir qual será a conduta exigida por aqueles princípios; para responder a pergunta se as ações afirmativas ferem o direito subjetivo à igualdade, ou se, ao contrário, efetivam o direito subjetivo à igualdade, primeiro é preciso analisar o caso concreto e suas circunstâncias.

---

ilustrativo são as normas que autorizam transação penal ou suspensão da punibilidade em face da admissão da prática do ilícito”.

Para Dworkin, os direitos não são dados fáticos ou prestações concretas. Ou seja, não são coisas, nem atributos do indivíduo ou de uma coletividade. E, portanto, não podem ser concebidos como patrimônio ou prestações ou serviços, tal como era proposto pelo Estado Social. Desta forma, não se pode defender que existe “um direito a alguma coisa chamada liberdade enquanto tal. Essa ideia geral (de que teríamos o direito a uma forma ontológica de liberdade), porém, é insustentável e incoerente; não existe essa tal coisa chamada de direito geral à liberdade” (DWORKIN, 2002, p. 427).

Dworkin propõe o Direito como interpretação, tal como uma interpretação literária (DWORKIN, 2002). Neste sentido, a interpretação jurídica deve ser coerente com seus argumentos, e com a reconstrução que pretende fazer da realidade a ser interpretada.

Essa coerência interna Dworkin denomina integridade. A integridade a que Dworkin se refere trata da coerência do direito consigo mesmo<sup>50</sup>. A premissa da integridade informa que os princípios não devem ser aplicados ao acaso, mas “de modo a expressar um sistema único e coerente de justiça e equidade na correta proporção” (DWORKIN, 2003, p. 291).

O direito como integridade pede que os juízes admitam, na medida do possível, que o direito é estruturado por um conjunto coerente de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo, e pede-lhes que os apliquem nos novos casos que se lhes apresentem, de tal modo que a situação de cada pessoa seja justa e equitativa segundo as mesmas normas. Esse estilo de deliberação judicial respeita a ambição que a integridade assume, a ambição de ser uma comunidade de princípios (DWORKIN, 2003, p. 292).

Dworkin separa a integridade em dois princípios: o princípio da integridade na legislação, que exige do legislador que mantenha o direito coerente com os princípios; e o princípio da integridade no julgamento, que exige do juiz ao julgar o que é a lei, que a veja e faça cumprir como sendo coerente nesse sentido (DWORKIN, 2003, p. 203).

Para realizar essa árdua tarefa de interpretar o direito Dworkin cria a figura do juiz Hércules, um jurista com habilidades sobre-humanas, que aceita o direito como integridade, e com critério e método realiza seu julgamento. Hércules, “assim como um romancista em cadeia, deve encontrar, se puder, alguma maneira coerente de ver um personagem e um tema, tal que um autor hipotético com o mesmo ponto de vista pudesse ter escrito pelo menos a

---

<sup>50</sup> (má interpretação do termo, que não se refere a moral ou ética, mas sim a coerência consigo mesmo – crítica a vinculação do direito à moral, Alexy; e à política...citação pg 216).

parte principal do romance até o momento em que este lhe foi entregue” (DWORKIN, 2003, p. 288).

Desta forma, a interpretação construtiva do direito se faz num “romance em cadeia”, onde cada capítulo é escrito por um autor diferente (um juiz diferente), mas que, terminado, produz uma unidade, como se um único autor tivesse escrito o romance.

A aplicação do direito se presta simultaneamente a garantir a permanência e a mudança do significado do direito. O juiz deve fundamentar a decisão e, para isso, tenta descobrir em meio a todo ordenamento, qual seria a legislação ou precedente judicial cabível no caso. Ao julgar o juiz, de certa forma, descobre o direito, resgatando no passado a norma adequada à lide.

Mas, ao fazer isso, o juiz reconstrói a história das leis, ou dos precedentes que podem ser aplicados, e também o próprio conflito social levado a juízo. A lei e o conflito são re-contextualizados e relidos, pois a juridicidade das mesmas práticas sociais pode mudar ao longo do tempo, tornando-se lícitas ou ilícitas de acordo com o curso do desenvolvimento social.

A legislação e os próprios conflitos sociais ganham novos significados ao longo do tempo. O sentido que é atribuído ao direito varia ao longo da história. E, neste sentido, os juízes podem desvincular-se do significado original da lei, a partir do caso concreto, apresentando novos significados para o direito. E, neste momento, pode-se dizer, a decisão judicial cria o direito. No entanto, para Dworkin, isso não se dá de forma aleatória e desvinculada da história jurídica e institucional em que se insere a decisão. A decisão, mesmo que inovadora, para ser legítima, deve manter vínculo, no mínimo semântico, com horizontes de sentido pré-existentes.

Desta forma, o direito se volta ao passado e ao futuro: se faz a partir de normas já existentes no direito positivo, mas lhes atribuindo novos significados, quando o caso concreto assim exige. A decisão judicial tanto descobre como inventa o direito, sem fazer nenhuma das duas coisas:

O direito como integridade nega que as manifestações do direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Insiste que as afirmações jurídicas são opiniões interpretativas, que por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro; interpretam a prática jurídica contemporânea como uma política em processo de desenvolvimento. Assim, o direito como integridade rejeita, por considerar inútil, a questão de se os juízes



descobrem ou inventam o direito: sugere que só entendemos o raciocínio jurídico tendo em vista que os juízes fazem as duas coisas e nenhuma delas (DWORKIN, 2007, p. 271).

Para Dworkin, a interpretação do direito feita pelo juiz é importante por um aspecto funcional: sua vinculação e imposição. Mas, a atividade do juiz não é solitária, ela se remete a um saber compartilhado por toda sociedade, que participa ativamente da tarefa de se saber o que os princípios jurídicos determinam em cada caso concreto em que devem ser aplicados (DWORKIN, 2007).

A decisão judicial não é superior ou mesmo solitária, pois o judiciário precisa fundamentar suas sentenças nas razões trazidas pelas partes e, depois de prolatada a decisão, esta é submetida à opinião pública e à sociedade civil organizada que, incorporando-a a suas práticas, renova e redefine o alcance de seu conteúdo, gerando novos conflitos e novas situações de aplicação, que exigirão a devolução da questão ao judiciário. Assim como os outros poderes do Estado, Executivo e Legislativo irão reagir, por meio da reforma de leis, emendas constitucionais, programas de governo e implementação de políticas (DWORKIN, 2007).

A Constituição não é o texto promulgado pelo legislativo, pois carece de densificação de sentido em cada circunstância nova, não prevista pelo legislador. Também não é o que o juiz ou tribunal diz que ela é, pois os significados que lhe são atribuídos são estabelecidos com base em decisões passadas, nos argumentos trazidos pelas partes, e está sujeito à dinâmica de controle recíproco entre os poderes estatais, assim como ao poder criativo das decisões privadas. O judiciário não tem a palavra final, porque a história não tem um ponto final (DWORKIN, 2002).

Ao assumir o Direito como interpretação, assume-se uma postura reflexiva. A norma fixada no passado deve ser lida, relida, interpretada, revista, para regular um conflito presente. Mas, ainda é importante notar que, para Dworkin, qualquer teoria baseada em direitos deve presumir direitos que não sejam simplesmente produto de uma legislação deliberada, ou de um costume social explícito, mas que sejam bases independentes para se julgar a legislação e o costume. É uma teoria do direito baseada exclusivamente no próprio direito, como sistema social totalmente diferenciado.

Em sua obra “Levando os direitos a sério” Dworkin diferencia princípios de argumentos políticos. Enquanto os argumentos políticos se referem à comunidade como um todo, os argumentos de princípio servem para garantir direitos do indivíduo ou de um grupo.

Ou seja, os princípios estabelecem direitos (DWORKIN, 2002, p. 129) e políticas descrevem objetivos (DWORKIN, 2002, p. 141). Em suas palavras:

Os argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo.(...) Os argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo (DWORKIN, 2002, p. 129).

As decisões judiciais devem ser geradas por princípios e não por políticas (DWORKIN, 2002, p. 132), na busca da racionalidade e da coerência nas decisões judiciais e em nome da preservação dos direitos fundamentais. Assim, não caberia ao juiz estabelecer nenhum tipo de meta coletiva, mas declarar o direito existente para o caso em concreto, sendo que para isso deveria buscar preservar a integridade do sistema jurídico, decidindo com base em regras e princípios, mesmo que para isto tiver que enfrentar argumentos político-econômicos (DWORKIN, 2002).

Assim como princípios são diferentes de argumentos políticos; também são diferentes de regras. Dworkin diferencia regras de princípios e promove, por meio desta diferenciação; dois efeitos interpretativos. De um lado, a expansão da possibilidade de se buscar dar ao caso concreto a solução mais justa e equânime, ampliando a aplicação do direito. E, por outro lado, restringe a discricionariedade do juiz. Isso porque, pelo seu entendimento, as regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Em outras palavras dados “os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão” (DWORKIN, 2002, p. 39) e, para os positivistas, nestes casos, ao juiz seria dado poder discricionário para decidir o caso.

Já princípios jurídicos, quando usados para a solução do caso concreto, não funcionam na lógica do tudo ou nada; pois os princípios enunciam uma razão que conduz o argumento para determinada direção, e, por isso mesmo, para ser concretizado, precisa de uma decisão particular, mas podem existir outros princípios, que conduzam à outras direções e, sendo que um princípio não prevalecerá, mas isso não significa que ele não seja válido<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Outra diferença entre regras e princípios, apontada por Dworkin, é que as regras ou são importantes ou desimportantes. Uma regra jurídica pode ser mais importante do que outra porque desempenha um papel maior ou mais importante na regulação do comportamento. Se duas regras estão em conflito, uma suplanta a outra em virtude de sua importância maior. (DWORKIN, 2002, 43). Mas, os princípios

(DWORKIN, 2002). Desta forma, o intérprete não pode ser discricionário, deve buscar a solução dentro do sistema normativo vigente do direito, principalmente através dos princípios (DWORKIN, 2002).

Outro ponto importante a se notar é que, para Dworkin os direitos individuais são trunfos políticos que garantem aos cidadãos proteção contra o Estado e contra os processos majoritários de deliberação, que devem respeitá-los quando da elaboração de suas metas coletivas; sendo que os indivíduos “têm direitos quando, por alguma razão, um objetivo comum não configura uma justificativa suficiente para negar-lhes aquilo que, enquanto indivíduos, desejam ter ou fazer, ou quando não há uma justificativa suficiente para lhes impor alguma perda ou dano” (DWORKIN, 2002, XV).

O direito é um trunfo contra barganhas políticas ou imposições de valores porque é diferente da moral e da política, e pode ser usado para exigir que as decisões públicas mantenham coerência com a história institucional da sociedade. Podem, inclusive, ser trunfos inovadores, sendo usados para se exigir tratamento especial para circunstâncias especiais (DWORKIN, 2002).

Quando Dworkin afirma que os direitos devem ser levados a sério, está a sustentar que o direito é algo distinto da política e da moral e que, exatamente por ser distinto, permite ser usado para que a sociedade possa se contrapor ao decisionismo político, e ao risco de que os valores morais de certos grupos sejam impostos a todos de maneira forçada (DWORKIN, 2002).

Os direitos são trunfos que os indivíduos pode usar no debate político. Porém, não significam dados a priori ao debate, não são coisas pré-estabelecidas que restringem o debate ou amuletos contra a tirania. São argumentos tomados a partir de decisões anteriores que deve ser consideradas e renovadas no próprio debate político (DWORKIN, 2002).

Dworkin não toma os direitos subjetivos nem como exigências morais nem com fatos naturais. São princípios de validade abstrata que, por conduzirem o argumento numa determinada direção, podem ser usados como mecanismo de pressão no debate político (DWORKIN, 2002).

---

possuem uma dimensão de peso e importância. Quando os princípios se entrecruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um (DWORKIN, 2002, p. 42).

Os direitos individuais não têm condão imediato de evitar o abuso de poder ou a tirania. No entanto, na medida em que expressam etapas da história política, que é reconstruída a cada nova decisão, podem ser recuperados como argumentos de convencimento, ou como uma projeção normativa da própria comunidade política. A nova decisão deve se legitimar, sendo congruente com a história institucional daquela comunidade concreta e apresentar-se como uma opção adequada ao significado que essa comunidade atribui à sua Constituição (DWORDIN, 2007).

Direitos fundamentais são indisponíveis porque não é possível ignorá-los na decisão jurídica, sob pena de comprometer-se a coerência interna do ordenamento. Direitos subjetivos são normas que orientam a legitimidade dos projetos que concorrem na esfera pública.

Ainda que a decisão pública possa ter conteúdo ou pretensões autoritárias, ela precisa justificar-se como se estivesse realizando aqueles princípios norteadores do sistema, como se inspirados na Constituição, sob pena de perder sua base de validade. Como coloca Habermas: “uma decisão jurídica de um caso particular só é correta quando se encaixa num sistema jurídico coerente” (DWORDIN, 2009, p. 289).

Para a teoria argumentativa do direito como integridade de Dworkin, os direitos subjetivos dos indivíduos não são dados a priori, nem bens que os indivíduos teriam desde o seu nascimento. Os direitos subjetivos existem no caso concreto em que concorrem pretensões divergentes. O conteúdo dos direitos subjetivos é variável e só pode se densificar no contexto de aplicação, onde se poderá determinar qual será a decisão judicial exigida pelos princípios jurídicos da liberdade e igualdade. Entretanto, toda nova interpretação é a reafirmação do compromisso de realizar, de tornar efetivos, aqueles mesmos princípios gerais que conduzem a argumentação, mantendo, portanto a congruência interna ao próprio ordenamento jurídico.

Habermas se apropria da descrição do Direito como integridade de Dworkin, e concorda com as linhas fundamentais. No entanto, ressalta que essa teoria é fragilizada quando necessita explicar como o juiz, ou aplicador do direito, deve ser capaz de reconstruir a história jurídica e institucional a ser aplicada, atentando para uma infinidade de princípios eventualmente existentes (HABERMAS, 2009).

A teoria do Direito como integridade exige, segundo Habermas:

que cada juiz deve, em princípio, poder chegar, em cada caso, a uma decisão idealmente válida em que ele compensa a suposta ‘indeterminação do direito’,

apoiando sua fundamentação numa 'teoria'. Essa teoria deve permitir a reconstrução racional da ordem jurídica de tal modo que o direito vigente possa ser justificado a partir de uma série ordenada de princípios e ser tomado, deste modo, como uma encarnação exemplar do direito em geral (HABERMAS, 2009, p. 261)

E continua, explicando que tal tarefa,

(...) não consiste na construção filosófica de uma ordem social fundada em princípios de justiça, mas na procura de princípios e determinações de objetivos válidos, a partir dos quais seja possível justificar uma ordem jurídica concreta em seus elementos essenciais, de tal modo que nela se encaixem todas as decisões tomadas em casos singulares, como se fossem componentes coerentes (HABERMAS, 2009, p. 263).

Esta é a árdua tarefa que a teoria de Dworkin exige do Juiz Hércules. No entanto, Habermas acredita que é possível retirar do aplicador do direito essa sobrecarga de expectativas, a respeito de sua capacidade cognitiva e argumentativa, se for compreendido que, a atividade jurisdicional não é solitária e monológica (HABERMAS, 2009).

A tese Habermas pressupõe uma mudança paradigmática da filosofia da consciência, para a filosofia da linguagem.

A crise na filosofia da consciência emerge exatamente da impossibilidade de se sustentarem as ideias típicas do racionalismo iluminista numa época que presenciou a desconstrução dos fundamentos metafísicos da ciência e o desencantamento daquela fé na segurança e certeza do método científico, tão presente no século XIX. O próprio desenvolvimento da ciência comprovou a inadequação da esperança de que seria possível, por meio de um método científico, alcançar grandes sínteses que, não só explicariam a sociedade, como permitiriam antecipar e prever rigorosamente seu futuro.

No século XX começam a surgir teorias que colocam em evidência a natureza precária e provisória do saber científico, dado o caráter subjetivo das explicações científicas e a constatação de que as descobertas científicas não obedecem a um padrão determinista.

Karl Popper e Thomas Kuhn evidenciaram que a ciência não evolui por meio de descoberta de verdades auto evidentes provadas pelo experimento, mas por um processo comunicativo de convencimento e persuasão da comunidade científica. Suas teorias dão destaque a natureza subjetiva do trabalho científico, rejeitando a neutralidade do cientista frente ao experimento e demonstrando a importância da adesão da comunidade científica para o sucesso e fracasso de um paradigma científico.

O cientista solitário e isolado em seu laboratório ou gabinete, centrado na busca da verdade definitiva, através da observação imparcial de seu objeto, dá lugar a uma comunidade científica que produz de forma coletiva e argumentativa. O saber pressupõe intersubjetividade.

Intersubjetividade significa comunicação e toda comunicação se dá através de alguma linguagem compartilhada entre aqueles que se comunicam. Desta forma, a consciência individual, centro de um saber que se foca na observação imparcial do objeto, perde a centralidade no debate filosófico, que passa a se interessar pela natureza linguística do pensamento. Está aí um dos elementos centrais da guinada linguística.

A teoria de Habermas parte dessa guinada na direção da filosofia da linguagem e encontra aplicação prática na sua teoria discursiva do Direito e do Estado de Direito. As normas jurídicas, ao se estruturar sob a forma de linguagem compartilhada, só podem ser aplicadas no caso concreto de seu uso, mas podem ser compreendidas para além de seus contextos (HABERMAS, 2009).

Sob esta perspectiva, os princípios constitucionais, como qualquer outro texto ou prática social, são passíveis de interpretação e contextualização. E, como qualquer interpretação, o uso e a aplicação dos princípios inscritos em uma constituição, ainda quando são feitos de acordo com contextos e tradições determinadas, datadas e precisas, remetem a sentidos passíveis de universalização. Ou seja, a aplicação de uma dada constituição, mesmo se realizando em concreto, remete o aplicador a situações e valorações que transcendem o contexto de aplicação.

Para Habermas, o recurso ao conceito de paradigmas do Direito permite que não seja necessário que o aplicador do Direito se obrigue, a cada nova situação concreta, a realizar a tarefa do juiz Hércules de, a todo instante, reconstruir a história institucional do Direito, como é proposto por Dworkin, para demonstrar como sua decisão é a melhor realização da justiça no caso concreto.

É certo que, ao decidir, o juiz traz implícito, em sua fundamentação, sua visão de mundo e seus preconceitos, bem como os horizontes de sentido compartilhados pela sociedade que influenciam seu próprio olhar. Mas, seja qual for o conteúdo desse olhar, a decisão não pode deixar de se referir ao ordenamento positivo e suas instituições. As leis e as decisões jurídicas estão imersas nos discursos de justificação do Direito predominante em

cada época e, por isso, as decisões jurídicas expressam o paradigma do Direito de cada período.

Neste sentido, é possível verificar a coerência de certa decisão com o ordenamento positivo, percebendo até que ponto aquela decisão reflete o paradigma. Este recurso poupa o intérprete do esforço de comprovar a adequação da decisão em todas as esferas jurídicas ou ramos do Direito que repercutem naquele caso de aplicação, e reconstruir toda a história institucional para demonstrar como aquela decisão é coerente com o próprio Direito.

Quando há o conhecimento de que existe um paradigma (paradigma que se sabe paradigma), a possibilidade de transcender o contexto possibilita ver que um paradigma é apenas uma das formas possíveis de fundamentação do poder. Isto equivale a dizer que, na medida em que, o fundamento do conhecimento migra da consciência do indivíduo para os fluxos de comunicação compartilhados pela sociedade, isto é, na medida em que se percebe que o pensamento, por ser estruturado linguisticamente, é produzido de forma intersubjetiva, se desenvolve a capacidade de refletir sobre o próprio conhecimento. O potencial crítico embutido em qualquer ato reflexivo desperta no sujeito a possibilidade de se questionar e de rever, ou reafirmar, sua própria história. O paradigma democrático se sabe paradigma. Portanto, reflete sobre si mesmo, abrindo espaços para a crítica constante acerca do seu próprio discurso.

A teoria discursiva recua a investigação, do conteúdo para a forma do Direito, na expectativa de encontrar um procedimento através do qual seja possível, ao intérprete do Direito, encarar o conteúdo de ideologias divergentes de forma reflexiva.

Habermas não nega que o Direito tenha um conteúdo identificável, apenas aponta para a inadequação de se pretender definir o que é justo a partir de valores ou ideologias a priori a qualquer contexto de aplicação. Desta forma, rejeita quaisquer perspectivas pretensamente realistas do Direito como ideologia de justificação do poder.

A aplicação do Direito justifica-se a partir de princípios contidos no próprio Direito. Tanto a sentença de um juiz quanto uma lei são apresentadas sob a forma discursiva de embates entre razões e contrarrazões, que devem ser justificadas em vista do ordenamento vigente. Ou seja, qualquer ato jurídico criador deve justificar sua legitimidade apontando sua coerência com o sistema de direitos representado pela Constituição.

Qualquer lei, ato ou política pública está sujeito a Constituição. O que não é uma regra mágica e infalível, mas sim um procedimento que possibilita a cada parte envolvida, em qualquer debate político ou processo judicial, reivindicar da outra parte coerência com os princípios constitucionais. E, ainda que num determinado caso venha a prevalecer uma decisão abusiva, o fato de ser obrigatoriamente fundamentada e publicada permite que esta decisão seja criticada na esfera pública e que o debate permaneça vivo.

Vale dizer que, o aplicador do Direito lida, necessariamente, com argumentos já disponíveis no debate público e no processo, acerca da questão sobre a qual precisa decidir. Ao fundamentar a sua decisão e confirmar ou negar os argumentos das partes, o juiz está dialogando com elas. O aplicador do direito divide a tarefa argumentativa com as partes do processo, e mesmo com todos aqueles que tomam parte no debate público sobre o tema (HABERMAS, 2009). E, depois de prolatada a sentença, a decisão do juiz é devolvida ao debate público e à crítica da sociedade.

Dado o caráter indeterminado da linguagem, o conteúdo dos princípios constitucionais permanece em aberto, de modo que, só diante do contexto de aplicação será possível definir o que aqueles princípios constitucionais efetivamente exigem. O conteúdo do direito se consubstancia nos princípios constitucionais. E o significado concreto desses princípios permanece aberto para que seja possível contemplar novos contextos e realidades não previstas pela norma.

No entanto, em qualquer caso concreto de aplicação, é imperioso reconhecer que o constitucionalismo foi instituído sobre princípios de cunho democrático. A afirmação essencial de liberdade e igualdade promovida pelo constitucionalismo estabelece que as pessoas são responsáveis pelo seu destino individual, bem como pelo destino da sociedade em que vivem.

A coesão interna entre Direito e democracia não significa idealização do Estado de Direito, mas sim uma relação conceitual indissociável que implica que todos os Estados modernos, mesmo as ditaduras mais autoritárias, precisam recorrer a discursos democráticos para obterem legitimação, pois não se pode mais recorrer a uma justificação na tradição, na religião ou em qualquer argumento metafísico. Evidentemente ocorre o uso instrumental desse discurso de legitimação.

É exatamente esta a reflexão proposta por Habermas no primeiro capítulo de seu livro *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Não há nenhuma organização política



moderna que possa se dar ao luxo de se apresentar como não democrática – nem o nazismo e o fascismo puderam fazê-lo- porque há uma tensão básica entre a visibilidade da artificialidade do poder, da organização política e o requisito de que isto deve ser legitimado. E essa legitimação se dá quando os destinatários deste poder se vêm, de alguma forma, como autores (HABERMAS, 2009).

A soberania popular é corolário lógico e imediato dos princípios universais de liberdade e igualdade, na medida em que foram derrubados todos os fundamentos metafísicos ou tradicionais do poder: se todo homem é livre e igual perante os demais, somente o povo, livre e igual, pode ser origem e fundamento do poder. Estado de Direito e democracia estão, necessariamente, conectados. Qualquer que seja o contexto histórico vivenciado, a aplicação do Direito, para ser coerente com o ordenamento positivo, deve se remeter necessariamente àqueles princípios fundamentais de igualdade e liberdade. E como estes princípios estão na origem do Estado de Direito, ao juiz não é permitido sua livre escolha acerca de sua consideração.

Por isso, a integridade do Direito pode ser reivindicada por meio de princípios democráticos, que orientam sua aplicação para afirmação da liberdade e da igualdade em qualquer país. Vez que, o Direito moderno é fundado sobre a soberania popular, a afirmação do Estado de Direito e dos princípios constitucionais sempre remeterá a afirmação de valores democráticos.

Desta forma, aqueles princípios sobre os quais se funda o constitucionalismo moderno tem validade não apenas nos contextos em que foram elaborados, mas em qualquer lugar onde haja um Estado de Direito, de tal sorte que a teoria discursiva do direito habilita a reivindicação da aplicação dos princípios de liberdade e igualdade como sendo exigíveis universalmente, ou pelo menos em qualquer sociedade onde exista um Estado de Direito.

Mas, se os conteúdos destes princípios se encontram em aberto, é preciso ainda questionar se, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, é possível admitir políticas de equiparação material.

### **3.4. Estado Democrático de Direito e políticas de equiparação material**

Seguindo a linha de reflexão proposta até aqui, de acordo com o modelo discursivo, a legitimidade do Direito é alcançada não quando se privilegia um dado princípio

ou conteúdo em detrimento de outro, mas quando todos os princípios podem concorrer, sendo igualmente levados a sério, no momento de aplicação do direito.

O procedimento democrático não se estabiliza em respostas de valor, mas no processo que abre possibilidade para o constante questionamento, de maneira a tratar com igual respeito e consideração todas as concepções de bem e todos os valores políticos. Os princípios não concorrem como valores que pretendem primazia absoluta, mas como argumentos. E os argumentos concorrentes na esfera pública só são tratados de forma democrática quando, respeitando-se a coexistência de todos, se decide qual deles é mais adequado a uma situação específica.

Como já exposto, Habermas propõe que os direitos devem ser interpretados como fluxos de comunicação, como trânsito de argumentos concorrentes na esfera pública, ou ainda relações sociais entre indivíduos. Desta forma, a aplicação do Direito requer um processo ininterrupto e dinâmico no qual nunca haverá síntese final, mas apenas decisões adequadas a cada caso. E, não havendo síntese final ou respostas definitivas, a legitimidade do processo só pode ser alcançada pela participação dos envolvidos.

A produção de um Direito legítimo, sob tal perspectiva, exige que os potenciais interessados na decisão tenham possibilidade de estarem presentes no debate público, trazendo seus argumentos e expondo-os à crítica. E, exigem ainda, que tais argumentos sejam levados em consideração na fundamentação da decisão.

O debate público não é uma solução mágica, que vai impedir usos estratégicos do Direito, ou que vai fazer todos os interlocutores deixem sua posição ou opinião inicial. Mas, a exposição pública é a única forma de o argumento ser contrariado, debatido e criticado. Quando uma pretensão é lançada na esfera pública, aquele que a defende é obrigado a sustentá-la com argumentos, a fundamentá-la em termos razoáveis que possam ser aceitos por qualquer ouvinte (HABERMAS, 2009).

Diante de cada pretensão jurídica lançada a público por um interlocutor, todos os demais interlocutores só estarão dispostos ao debate se for constatada a ocorrência de três premissas básicas: pretensão de verdade, pretensão de veracidade e pretensão de correção normativa. Em outras palavras, as partes só aceitarão legitimamente um argumento se simultaneamente forem capazes de entender a que ele se refere, acreditar que as intenções das partes são sinceras, e que efetivamente as partes pretendem reger-se pelas normas jurídicas que declaram (HABERMAS, 2009).

O Direito moderno é legitimado pela possibilidade de que os cidadãos deem seu consentimento às normas jurídicas. Mas, só é possível obter o assentimento de quem participa do debate. Assim, a condição mais elementar de um debate é a presença. O que leva a conclusão de que, a condição mais elementar para a produção de um Direito legítimo é que todas as partes envolvidas possam participar do debate e compreender as normas jurídicas. Só é legítimo um argumento se as demais partes interessadas puderem contradizê-lo e, para isso, essas pessoas precisam estar presentes no debate.

Deste raciocínio conclui-se que a produção de Direito legítimo pressupõe, necessariamente, a inclusão das diferenças, de argumentos diferentes, que se contradizem e que podem concorrer igualmente no espaço público. Assim como constitucionalismo e democracia, diversidade e identidade são reciprocamente constitutivos. A universalidade não pode negar as diferenças, e as diferenças não podem impedir de ver a universalidade. E o constitucionalismo é que intermedia esta relação entre universal e singular.

Quando o paradigma do Estado Democrático de Direito afirma a possibilidade de ambos os princípios, liberal e social, existirem validamente no Direito, sem estabelecer a primazia de nenhum deles, abre a possibilidade de respeito a todas as opções de vida e identidades culturais, pois o procedimento democrático requer que todos os argumentos existentes na esfera pública sejam considerados.

No paradigma democrático a legitimidade do Direito depende da ampliação da participação e da ampliação de mecanismos de inclusão. O que vale dizer que, as políticas de inclusão são um requisito indispensável ao Estado Democrático de Direito.

A questão de se saber quais são as exigências do princípio da igualdade se torna, não um problema de se descobrir se a Constituição determina a igualdade formal ou material, mas sim de se definir qual dessas concepções da igualdade será a resposta mais justa ao caso concreto diante de uma discriminação específica.

A experiência histórica nos nega a possibilidade de desconsiderar as diferenças materiais e sua influência no exercício da liberdade. Assim, a sociedade deve decidir em que situações, e sob quais condições, a igualdade formal deverá ceder a políticas de equiparação material. Uma atitude reflexiva exige do interprete do Direito atenção para com as condições especiais do caso concreto, para decidir quando a igualdade formal é discriminatória e quando uma política de equiparação é abusiva.

A aplicação do princípio da igualdade sempre estará relacionada, desta maneira, à delimitação da autonomia pública e da autonomia privada, pois o resultado da aplicação definirá quando a liberdade individual pode ser restrita pela necessidade de proteger a liberdade de um outro discriminado.

O paradigma democrático não é um óbice a políticas de equiparação material. Pelo contrário, foi a própria experiência democrática que exigiu o surgimento de tais políticas. Não intervir também é uma decisão política, que tem implicações sobre a liberdade dos cidadãos, a ausência de intervenção também é uma política pública, porque opera em favor de uns e contra outros. A questão não é mais se é devido intervir, mas quando e como.

O que o procedimento democrático revela é a necessidade de atenção crítica, para que as políticas de equiparação funcionem como instituidoras de mecanismos e canais de participação, e não como abuso de direito. O abuso do direito pode ocorrer, mas o uso abusivo do direito não deslegitima sua constitucionalidade. Embora seja possível o uso abusivo de políticas de equiparação material, elas continuam válidas sob seu aspecto normativo, pois as desigualdades de fato afetam o uso da liberdade por parte de indivíduos discriminados.

O paradigma democrático admite a realização de políticas de equiparação. E, mais que isso, quando se trata da inclusão de grupos excluídos, essas políticas tornam-se condição de produção de um Direito legítimo, pois o Estado Democrático é sustentado na participação, na inclusão e na presença. Se, num contexto específico, se identificar uma situação, na qual indivíduos tenham sua liberdade de ação restringida em função de uma discriminação fundada em condições que fogem ao seu controle, uma política de equiparação material será não apenas constitucionalmente adequada, como constitucionalmente exigível.

Se negros, índios e pessoas do campo, ou qualquer outra minoria, estivessem ausentes das Universidades por uma opção de vida, por uma predileção cultural ou qualquer outra forma de uso da liberdade, políticas de inclusão seriam o avesso do direito. As ações afirmativas só são legítimas quando pensadas para gerar, através de inclusão, a condição essencial para a democracia, que é a possibilidade de participação àqueles que tem e que tiveram essa possibilidade sistematicamente negada.

O objetivo de inclusão de minorias não pode ser simplesmente fazer com que a composição de uma sala de aula, de um departamento administrativo ou do quadro de funcionários de uma empresa reflita a composição da população. Seu objetivo deve ser criar

canais de participação de minorias, visando a formação de um Direito legítimo, de modo a produzir um poder público legítimo.

Neste sentido, as ações afirmativas devem representar a luta contra um desprezo concreto, devem ser implementadas para que as minorias discriminadas sejam incluídas em espaços de formação de opinião pública e da vontade política.

### **3.5. A constitucionalidade do critério adotado para políticas de equiparação material**

De uma parte, parece claro que as ações afirmativas tem a potencialidade de possibilitar a presença de minorias no espaço público e, assim, garantir um requisito fundamental da democracia, que é a participação. Mas, é recorrente o argumento de que as ações afirmativas no ensino superior ferem direitos subjetivos de outros estudantes, de melhor preparo e desempenho acadêmico que teriam, em tese, o direito subjetivo às vagas disponíveis nas Universidades.

A este argumento, se soma a afirmação de que seria de interesse público que os profissionais formados nas Universidades sejam os mais qualificados e capazes, uma vez que estes teriam a potencialidade de ocupar cargos públicos e decisórios, ou mesmo atuar em profissões estratégicas para o desenvolvimento nacional. De forma que, o critério para o acesso ao ensino superior deveria ser o mérito individual dos candidatos concorrentes, avaliado segundo as habilidades e conhecimentos acumulados por estes, por meio de concurso público equânime.

Segundo este argumento, se as vagas no ensino superior são limitadas e, se é de interesse público que se formem os melhores profissionais, o vestibular e o critério da meritocracia garantem a igualdade entre todos os concorrentes, permitindo que todos possam concorrer igualmente pelas vagas, sendo escolhidos os melhores.

A lógica deste argumento é muito forte no contexto brasileiro, marcado historicamente pelo patrimonialismo, favoritismos e apadrinhamentos.

O patrimonialismo é entendido aqui como gestão do Estado a partir de critérios particulares e preferências privadas, conferindo cunho personalista ao poder e ao Direito.

Segundo Raimundo Faoro, a sociedade brasileira foi formada a partir do projeto econômico do Estado português, gerido por um patriciado administrativo. O estamento governamental que se formou na corte portuguesa, e que veio para o Brasil com a

colonização, transmitiu à sociedade e ao Estado brasileiros aquela confusão entre interesse público e interesse privado que caracteriza o patrimonialismo (FAORO 1958).

Segundo Faoro, Portugal sempre teve elementos típicos do absolutismo e do Estado moderno, como a concentração do poder na figura de um rei que não competia com senhores feudais, não tendo vivido o feudalismo da mesma forma que o restante da Europa. Isto permitiu o controle da economia pelo Rei e também a presença de uma classe administrativa centralizada, que dirigiu o empreendimento colonial como um projeto eminentemente estatal (FAORO 1958).

O aparato administrativo português foi transferido para o Brasil, onde foi criada uma administração colonial de caráter absolutista, cujas características permaneceram no Brasil mesmo depois da independência. Uma estrutura marcada por um processo de tomada de decisões públicas orientado pelas preferências pessoais de quem governava, tidas como decisões de Estado, afastadas do debate público e imunizadas de questionamentos ou críticas, assumindo um caráter de segredo de Estado, não precisando ser publicizada ou motivada, pois sua justificação era implícita: o bem do Estado era a decisão do príncipe (FAORO 1958).

O Brasil, do Império à Velha República, foi marcado pelo predomínio de práticas marcadamente pessoais e patrimoniais. Neste contexto, o mérito individual não era reconhecido nas carreiras públicas e, como as escolas superiores eram todas estatais ou subsidiadas pelo poder público, as carreiras acadêmicas estavam sujeitas aos mesmos mecanismos de influência pessoal.

A Universidade foi criada tardiamente no Brasil, e durante uma boa parte da história brasileira foi uma extensão do aparato estatal. A carreira acadêmica adquiriu um caráter de cientificidade difusa e indiscriminada, pensado antes como ilustração retórica do que como técnica profissional. A Universidade passou a ser um rito, um cerimonial de projeção social. O diploma era mais importante do que o conhecimento técnico adquirido com o curso (ADORNO 1988).

Por conta deste cenário, todas as carreiras, de algum modo, tinham a necessidade de se remeter à autoridade pública, para obter uma colocação profissional. E, diante da inexistência de procedimentos públicos de acesso ao emprego, este ficava condicionado à troca de favores, tráfico de influência e indicações pessoais (ADORNO 1988).

Neste contexto, o título de bacharel em Direito tinha um valor especial, por gozar de um prestígio especial. “O prestígio advinha, no entanto, menos do curso em si, ou da

profissão *stricto sensu*, e mais da carga simbólica e das possibilidades políticas que se apresentavam ao profissional de direito” (ADORNO 1988, 142). O diploma de bacharel em direito era um passo para o acesso a cargo público, e o bacharel em Direito se transformou em uma figura especial em um país interessado em criar elites próprias de pensamento e direção política.

Só a partir de 1930 foram tomadas algumas medidas na tentativa de reformar a legislação e a estrutura do Estado, a fim de consolidar princípios burocráticos de delimitação de competências e organização de carreiras, nas quais admissão e progressão fossem pautadas por critérios de mérito.

O governo Vargas promoveu a primeira tentativa de organizar o serviço público com base em critérios meritocráticos. Mas, não conseguiu romper totalmente com a herança patrimonialista. E, mesmo as reformas 1967 e 1998 tiveram que lidar com a resistência de uma cultura pautada no favorecimento e no *jeitinho*, ainda presentes no serviço público.

Ainda é muito recente, e muito presente, o esforço democrático no sentido de consagrar a igualdade formal na concorrência nos espaços públicos. De forma que, qualquer política que estabeleça critérios de preferência para determinados segmentos sociais é encarada, num primeiro momento, como uma ameaça ao princípio da concorrência pública e corre o risco de soar como retrocesso às práticas de favorecimento, e um privilégio contrário à regra da isonomia e do merecimento, ainda tão recentes e frágeis.

Em meio a uma história de favorecimentos e privilégios, é compreensível que as ações afirmativas no ensino superior sejam duramente questionadas. O vestibular acabou se tornando um símbolo da igualdade formal, uma ferramenta capaz de dar reconhecimento público à capacidade e ao merecimento pessoal, e revestir de moralidade o acesso à Universidade, numa sociedade marcada pelo favorecimento e pelo privilégio.

Porém, não se debate que o vestibular segue critérios que são eleitos em detrimento de outros. A forma do vestibular pode ser questionada, debatida e modificada. A questão é que a publicidade da concorrência é confundida com as formas que esta concorrência pode ser feita.

Pode-se realizar uma concorrência pública de múltiplas formas, com diferentes metodologias, e a partir de diferentes critérios, segundo objetivos diversos. E cada Universidade, no uso de suas atribuições e de sua autonomia, pode eleger tais critérios. E

estes critérios podem ser questionados e revistos a todo momento, afim de garantir a legitimidade democrática do acesso à Universidade.

De outro lado, o mérito não pode ser materializado em um determinado critério. Toda avaliação escolhe determinados critérios em detrimento de outros, o que beneficia alguns e prejudica outros. Toda inclusão gera uma exclusão. De acordo com o Estado Democrático de Direito, o que o princípio da meritocracia exige é a publicidade dos critérios, e que estes possam ser justificados a partir de uma concepção de justiça discursivamente fundamentada.

Em outras palavras, o critério a ser adotado deve ser avaliado para se comprovar, no caso concreto, que naquela situação, a eleição de tal critério é a que melhor atende às exigências de abstração e generalidade das normas jurídicas e, simultaneamente, contempla as expectativas de produção da justiça.

Dworkin resume esta ideia afirmando que:

qualquer critério adotado colocará alguns candidatos em desvantagem diante dos outros, mas uma política de admissão pode, não obstante isso, justificar-se, caso pareça razoável esperar que o ganho geral da comunidade ultrapasse a perda global e caso não exista uma outra política que, não contendo uma desvantagem comparável, produza, ainda que aproximadamente, o mesmo ganho.

A Constituição de 1988 reconhece o ensino fundamental como um direito universal e indisponível, por ser uma condição de possibilidade para uma integração social plena. Da mesma forma, prevê a progressiva universalização do ensino médio. No entanto, o ensino superior possui um status diferente, ao ser previsto como um direito sujeito a seleção. O ensino superior é visto como uma opção ou interesse, um projeto de vida concreto e não uma condição para o pleno desenvolvimento humano e social.

É difícil sustentar que qualquer cidadão tenha o direito fundamental de cursar a faculdade de Engenharia, Arquitetura, Medicina, Direito, Educação, ou qualquer outra. Ninguém tem o direito subjetivo de alocação de vaga no ensino superior.

Sendo assim, parece ser legítimo, que as vagas no ensino superior possam ser objeto de políticas públicas que fixem diferentes critérios de alocação. Desde que, tais políticas possam ser fundamentadas publicamente, com base no princípio de igualdade e possam, simultaneamente, contribuir para a formação de uma sociedade mais igualitária e justa.



Em outras palavras, da mesma forma que não se pode afirmar que negros, indígenas, mulheres, povos do campo, ou qualquer outra minoria não tem o direito subjetivo à uma vaga no ensino superior; pode-se afirmar que ninguém o tem. Mas, justamente por isso, diferentes critérios de alocação de vagas podem ser justificados com base no princípio da igualdade, para garantir uma maior justiça e igualdade social.

O princípio da igualdade não exige que certo critério de admissão no ensino superior deva ser necessariamente adotado. O que o princípio exige é que os critérios sejam públicos, e atendam a demandas coletivas que contribuam para uma sociedade mais igualitária. De forma que, o tratamento diferenciado, no caso concreto, pode representar não a negação, mas sim a afirmação da igualdade.

Afirmar que os estudantes tem direito a que todas as vagas sejam distribuídas de modo uniforme, sem o estabelecimento de categorias entre os candidatos, não só é a afirmação de uma preferência ou interesse, como é a ratificação e a materialização do direito como um bem econômico: terá acesso ao direito quem tiver condições econômicas de tê-lo.

Neste ponto, parece ser importante não perder de vista que, o debate acerca da constitucionalidade do PRONERA, trata-se do debate acerca da constitucionalidade de uma política pública voltada para a efetivação de direitos sociais. E, que uma política com este objetivo significa, em última análise, intervenção do Estado na sociedade para incluir ou proteger indivíduos em situação de desigualdade.

Para proteger e incluir é preciso definir quem são os sujeitos que serão incluídos e protegidos, o que também significa que terá que se definir quem será excluído desta proteção. Daí o grande desafio das políticas públicas desta natureza: definir os sujeitos que serão incluídos e os que serão excluídos e, ao mesmo tempo, garantir o respeito ao princípio da igualdade.

Definir quem vai ser incluído pressupõe definir quem será excluído. Este é um campo de disputa de identidade. É o espaço de uma relação permanente sobre inclusão e exclusão. Toda inclusão gera uma exclusão, mas não significa que fecha as possibilidades de reivindicação por direitos por outros grupos. E o constitucionalismo conforma este processo constante de inclusão, exatamente porque possibilita a visibilidade da exclusão:

Quando afirmamos que a Constituição constitui uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais, afirmamos quais são as diferenças que não podem fazer qualquer diferença social, comprometendo-nos a tratar a todos,

independentemente de tais diferenças, com igual respeito e consideração. É dessa forma que a história do constitucionalismo vai se revelar para nós como um tenso processo aberto de permanente inclusão, porque sempre exclui. Aqueles que não têm a sua diferença específica reconhecida como igualdade levantarão a sua pretensão ao reconhecimento como direito à igualdade, e o preconceito social naturalizado que os inferioriza não se sustentará no debate público. Essa nova inclusão, no entanto, outra vez fecha o círculo daqueles que reconhecemos como titulares dos direitos fundamentais, o que dará visibilidade a novos excluídos que, a seu turno, levantarão a sua pretensão à igualdade (CARVALHO NETTO, 2008, p. 2).

A eleição de um critério sempre beneficiará alguns em detrimento de outros, porém poderá ser constitucional se, no caso concreto, significar a promoção da igualdade entre cidadãos de diversas origens.

Não se pode garantir que tais objetivos serão alcançados com determinada política pública. A questão da constitucionalidade exige que se avalie a adequação dessas políticas aos princípios jurídicos ordenadores do sistema. O sucesso ou o fracasso são questões que se avaliam no futuro. Pode-se chegar a conclusão de que uma política pública, apesar de constitucional em todos os seus aspectos, não é eficiente ou, não é mais necessária.

Neste sentido, existe um paradoxo aparente quanto às ações afirmativas. Estas visam, em último plano, alterar a realidade: de uma situação de exclusão para uma situação de inclusão e igualdade. O que significa que, se seu objetivo for alcançado, em determinado momento elas não serão mais necessárias, ou justificáveis, porque perderão a razão de sua existência. Ou seja, só podem ser consideradas constitucionais se se admitir que deixarão de ser em algum momento.

Mas, como dito, este paradoxo é apenas um paradoxo aparente se se considerar o caráter hermenêutico do Direito e da própria condição humana. A interpretação constitucional não se esgota. O significado abstrato dos comandos legais não param no tempo, pois há uma dialética constante, sem síntese final; uma atribuição contínua de sentido que só poderá ser alcançada em cada caso concreto, e que será sempre provisória. A Constituição é relida e ressignificada a todo o momento.

As ações afirmativas representam um exercício de autoconhecimento, que gera a reflexão sobre o quanto os membros de uma sociedade são tratados como iguais e sobre o quanto esta mesma sociedade é indiferente a formas injustas de desigualdade. As ações afirmativas exigem uma reflexão constante sobre sua legitimidade e necessidade, e colocam em destaque o caráter hermenêutico e paradigmático, e por isso mesmo vivo da Constituição,

e lembram aquele elemento trazido por Lyra Filho de que o Direito não é, ele se faz, numa busca pela justiça que é uma tarefa de fazer contínuo, ininterrupto e indelegável.

## CONCLUSÃO

A experiência da Turma Evandro Lins e Silva provoca várias questões referentes à Educação do Campo e às ações afirmativas. Questões que se desdobram e mostram um cenário complexo e fértil ao debate constitucional, mostram possibilidades, causam inquietações e instituem problemas que o Direito é chamado a responder.

Uma turma de Direito, em uma Universidade federal, exclusiva para assentados(as) e agricultores(as) familiares, pensada desde a Educação do Campo, é, no mínimo e à princípio, inquietante.

Antes de tudo, o projeto é fruto da Educação do Campo. E a Educação do Campo não pode ser discutida sem se falar da luta dos movimentos sociais pela afirmação de direitos, e no seu papel na construção do próprio Direito. E isto, por si só, já mostra um grande desafio a ser superado: deixar de lado o positivismo e as visões tradicionais e monistas do Direito, para debater o Direito a partir do olhar que percebe, na própria sociedade e nas suas contradições e disputas, a origem do Direito.

A tradição positivista e monista, tão presentes no campo da ciência do Direito no Brasil, desclassificam, à princípio, à Educação do Campo como direito, a partir de três premissas: se sua origem se encontra nos movimentos sociais, trata-se de arregimentação ideológica, discussão política e parcial, que não merece a proteção do Direito; se não há uma lei que preveja a Educação do Campo, ela não é um direito, pois o Direito é a lei; e se é aprovada uma política pública, para este público, esta política é inconstitucional, por privilegiar um grupo específico, sem ter previsão constitucional.

Daí o primeiro ponto do problema ser, exatamente, o questionamento da Educação do Campo como um direito, e mais, como direito constitucional.

A Educação do Campo é um espaço de construção da liberdade, assim como descrita por Roberto Lyra Filho: a afirmação histórico-social, que acompanha a conscientização de liberdades antes não pensadas, como a liberdade de ser e de se afirmar como pessoa do campo, e de poder reivindicar o direito à educação a partir desta especificidade; liberdade das pessoas do campo dizerem que educação, e que forma de educação querem para elas mesmas; e liberdade para estas pessoas poderem participar da construção dessa educação.

E estas afirmações não são contrárias ao Direito e ao constitucionalismo, pelo contrário, os reforçam e demonstram como o Direito e a Constituição, mais do que referências e limitações, expressam instituições vivas, e são instrumentos de autorreflexão, que permitem que a sociedade, a todo tempo, se questione sobre o que forma a sua base: uma comunidade de homens e mulheres livres e iguais, que regem a sua convivência.

A possibilidade, dada pela própria constituição, por meio da democracia, de se questionar até que ponto os membros de uma sociedade se tratam como livres e iguais, é a expressão mais clara de como constituição e democracia são reciprocamente necessários.

Desta forma, a reivindicação de direitos realizada pelos movimentos sociais, como forma de expressão e construção da liberdade, não é avesso ao Direito, é exercício democrático de reflexão acerca de qual direito a sociedade se dá.

Como construção da liberdade, o direito à Educação do Campo se faz na rua, no campo, no espaço público de debate, reivindicação e disputa. A Educação do Campo se faz presente na voz daqueles que tem o direito à educação negado, mas que insistem na sua afirmação e concretização pelo Estado, por meio da Articulação Nacional pela Educação do Campo, sucedida pelo Fórum Nacional da Educação do Campo; através das conferências e seminários que levam diferentes sujeitos públicos a refletirem sobre a temática; por meio da pressão pública pela formulação de políticas públicas e leis que regulamentem e concretizem a ideia de Educação do Campo; na proposta do PRONERA; e em cada nova proposta de curso colocada em pauta.

A Educação do Campo é, em essência, afirmação dos sujeitos do campo como sujeitos constituídos de identidades próprias e senhores de direitos, tanto de direito à diferença, quanto de direito à igualdade, sujeitos capazes de construir a própria história e, portanto, de definir a educação de que necessitam. É o direito fundamental à educação, com respeito ao direito fundamental à igualdade e, portanto, um direito protegido constitucionalmente.

Mas, afirmar que a Educação do Campo é um direito, e um direito constitucional, não é suficiente para afirmar que a experiência da Turma Evandro Lins e Silva é legal e constitucional.

Se a Educação do Campo é um direito, ainda é preciso dizer se sua implementação pelo PRONERA, enquanto ação afirmativa, é legítima e constitucional. Ou seja, é preciso responder se há possibilidade de se admitir, ou não, conforme a Constituição e perante os

direitos e princípios consagrados por esta, a adoção de ações afirmativas, e sob qual argumento.

Este pode parecer ser um tema superado depois que o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou constitucional a política de cotas étnico-raciais para seleção de estudantes da Universidade de Brasília (UnB), quando, por unanimidade, os ministros julgaram improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, ajuizada pelo Partido Democratas (DEM).

A decisão do STF firmou o entendimento segundo o qual as ações afirmativas são constitucionais, por serem meio de realização concreta do princípio da igualdade. A decisão também deixou claro que a intervenção do Estado, para a promoção de direitos e garantia da igualdade, não é só possível, como é um dever constitucional.

O STF adentrou na questão das cotas raciais para negros, reconhecendo a desigualdade e a dificuldade deste grupo ao acesso à educação. E afirmou que o acesso ao ensino superior poderia levar em consideração a origem étnico-racial, até como forma de garantir a pluralidade e a diversidade na Universidade, e torná-la mais democrática.

O Supremo firmou um entendimento que deverá ser seguido por todo o judiciário. Mas, o debate não está superado em todos os seus aspectos, mesmo porque ficou em aberto o debate acerca de outros grupos que, por ventura, também se encontrem em situação de desigualdade e que poderiam, em tese, ser público de ações afirmativas. Por esta razão, mesmo considerando-se como paradigmática a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ainda é preciso dizer se o PRONERA é uma ação afirmativa e, se enquanto tal utiliza de um critério constitucionalmente válido para determinar quem será incluído.

Como colocado no decorrer do trabalho, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, não se pode dar um significado e um conteúdo a priori ao princípio da igualdade (formal ou material), vez que apenas as circunstâncias únicas do caso concreto fornecerão os elementos necessários para se aferir se aquela situação concreta respeita este princípio constitucional ou, ao contrário, significa um abuso de direito. Em outras palavras, além de afirmar, num plano abstrato, a constitucionalidade das ações afirmativas, é preciso ver se, no caso concreto, os preceitos constitucionais estão sendo respeitados.

O que é importante observar é que, dizer quem vai ser incluído pressupõe dizer quem não o será, e esta escolha tem que ser justificada segundo parâmetros constitucionais, em cada caso concreto. Mas, esta escolha não impede novas inclusões, pelo contrário, abre

possibilidades para outros grupos reivindicarem o mesmo direito e demonstrarem que também estão em situação de desigualdade: este é o hiato da identidade constitucional a que se refere Michel Rosenfeld.

A Portaria MGMO nº 51/ 2006, que instaura o Inquérito Civil Público com a finalidade de apurar a regularidade dos projetos mantidos pela Universidade Federal de Goiás, é fundamentada pela preocupação na criação de cursos superiores, financiados pelo Erário Público, destinados a segmentos específicos da sociedade. Os argumentos, que justificam esta preocupação são o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e o dever do Estado de garantir acesso aos mais elevados níveis de ensino segundo a capacidade de cada um, presentes na Constituição.

A OAB-GO reconheceu as ações afirmativas como meio constitucionalmente válido de garantir o direito a igualdade material, quando fundamentadas em desigualdades entre grupos. E reconheceu a desigualdade dos assentados quando afirmou que os “ assentados, além dos fatos de estarem nas camadas menos favorecidas da sociedade e residirem em locais distantes dos centros universitários, formam um grupo social com peculiaridades próprias que devem ser levadas em consideração(...)”.

O INCRA também afirma a iniciativa como ação afirmativa, apoiada no princípio da igualdade material e justifica a sua realização pelo órgão como sendo a educação um instrumento necessário e fundamental para a inclusão dos assentados e para o desenvolvimento sustentável.

No mesmo sentido, o MEC reconheceu as ações afirmativas como meio constitucionalmente válido de garantir o direito a igualdade material, no entanto, afirmou que as cotas observam parâmetros até certo ponto universais, e o curso de Direito se destinaria apenas a assentados e beneficiários da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, em desprezo aos demais excluídos e, por isso, seria inconstitucional.

A Ação Civil Pública e a sentença de primeiro grau também reconheceram, ainda que com certa relutância, a constitucionalidade das ações afirmativas, como medida de exceção, restritiva de direito da maioria e forma de reparação contra desvantagens historicamente estabelecidas. Mas, negam que o PRONERA seja uma ação afirmativa, porque restringiria o acesso a um grupo muito limitado, em que não se verifica uma desigualdade historicamente estabelecida.

Primeiramente, ação afirmativa não se limita a cota racial. As ações afirmativas são mecanismos de inclusão: um modelo de política pública concebida com vistas ao combate à discriminação e a desigualdade de grupos específicos da sociedade, que têm por objetivo a inserção destes grupos em espaços públicos, através do acesso a direitos fundamentais.

Sua principal característica não é o critério racial, é a inclusão de um grupo antes excluído. E o critério ser adotado para o acesso a esta política pública poderá levar em consideração, em tese, qualquer elemento que identifique uma exclusão. A grande questão é determinar se este ou aquele critério corresponde a uma exclusão sistemática de determinado grupo, e responde aos critérios constitucionais, de forma a ser um exercício de promoção da igualdade.

A justificativa para a inclusão do público do campo está na demonstração de sua exclusão, e no papel que a educação desempenha no desenvolvimento humano e social da pessoa, e na possibilidade de ser instrumento de formação e possibilidade de participação no debate público.

Os números oficiais sobre o acesso a educação e outros direitos fundamentais apontam um maior índice de analfabetismo no campo, um menor grau de formação das pessoas do campo, um maior índice de distorção idade série no campo, e as piores instalações e condições de ensino no campo. Reflexos históricos de políticas públicas em educação que não consideraram o campo como território, como espaço de vida, de milhares de brasileiros.

Mas, mais do que os números oficiais, os movimentos sociais apontam, exatamente, a exclusão das pessoas do campo. E daí o papel democrático desempenhado pelos movimentos sociais: denunciar e problematizar o acesso a direitos e se fazer ouvir. E é este o papel desempenhado pela Articulação Nacional pela Educação do Campo e, mais atualmente, pelo Fórum Nacional da Educação do Campo, enquanto espaço de articulação e diálogo entre a sociedade civil, o Estado e diferentes movimentos sociais.

A trajetória da Educação do Campo, enquanto um movimento social expõe vários elementos. Os mais centrais para o debate talvez sejam a denúncia da ausência de educação do campo, o repúdio ao modelo de educação proposto pelo Estado até então, e a construção de um novo modelo de educação.

A contraposição entre o Ruralismo Pedagógico e a Educação do Campo parece ser um exercício capaz de demonstrar estes elementos. Nestes dois modelos, passa-se de uma educação pensada para retirar o homem do campo de seu atraso intelectual e tecnológico e



inserir-lo nos meios de produção da nação, de maneira a firmá-lo no campo e garantir o desenvolvimento econômico do país; para uma educação pensada por estes próprios sujeitos do campo, para o seu desenvolvimento humano pleno, garantia de sua identidade e exercício de sua liberdade.

O elemento rural no Ruralismo Pedagógico parece ser geográfico e econômico. O elemento campo na Educação do Campo é traço de identidade. E esta é uma diferença fundamental, que faz com que a Educação do Campo seja pensada dentro de outro modelo, de um outro projeto.

Assim, de um lado o movimento pela Educação do Campo coloca a afirmação de que existe uma desigualdade, e que os sujeitos do campo, que são muitos e são múltiplos, são excluídos historicamente e sistematicamente. E, de outro lado, problematiza um limite imposto pelo Estado há muitos anos, de que a educação para os sujeitos do campo deve ter uma relação íntima com o trabalho direto com a terra.

A ação civil pública afirma como dever do INCRA a oferta de educação para os assentados da reforma agrária, como meio de manutenção do homem na terra. Mas, nega que a educação em Direito tenha qualquer ligação com o campo, por não qualificar para o trabalho e não se relaciona com o desenvolvimento sustentável dos assentamentos. Por isso, a ação civil pública rechaça o critério adotado, como sendo a imposição de um privilégio, arregimentação ideológica, e um ataque ao princípio da proporcionalidade. Da mesma forma, a sentença acata a tese de que a educação é um direito do homem do campo e um elemento essencial ao desenvolvimento rural, mas desde que se vincule com o trabalho com a terra, o que não se percebe no curso de Direito.

Esta é uma ideia marcada pelos mesmos elementos do ruralismo pedagógico, e justifica a afirmação de desvio de finalidade do PRONERA ao oferecer um curso de Direito.

É do interesse dos movimentos sociais e das comunidades que os alunos que se formam em um curso do PRONERA permaneçam no campo. Mas, para permanecer no campo é preciso que o campo possua condições de vida digna, condições (moradia, segurança, trabalho, crédito, saúde, educação) que a cidade, o urbano, oferece minimamente ou em melhores termos. O campo, se visto como espaço de vida, necessita de todos os tipos de profissionais: médicos, advogados, professores, engenheiros. E, o que se espera, é a formação de pessoas sensíveis, conscientes da visão de mundo e da realidade concreta das pessoas do campo.

O local do Direito, o habitat do Direito, não é a cidade. São as relações sociais. E estas também acontecem no campo, apesar de a maioria dos profissionais formados no Direito não terem contato com esta realidade.

Oferecer o direito a educação é oferecer a possibilidade de escolha; possibilidade de exercício da liberdade. E, por isso a Educação do Campo é diferente do Ruralismo Pedagógico: este pretendia formar para fixar o homem na terra a partir do trabalho com a terra; aquela pretende educar, em qualquer área, a partir da visão da terra como elemento de identidade a ser levado em consideração em qualquer formação. E o PRONERA coloca a possibilidade de este critério ser adotado para o acesso ao ensino superior.

A Educação do Campo também evidencia outro elemento: a luta social passa pela institucionalização. Este também é o seu caminho: se se luta pelo reconhecimento de uma realidade que merece ser protegida, no seio de uma sociedade que se funda no princípio de que todos os seus cidadãos são livres e iguais e, portanto, coautores das leis que regem o seu convívio, ou seja, numa sociedade baseada no Estado Democrático de Direito, é lógico que este reconhecimento se faz também pela institucionalização desta proteção: pela criação de leis, pela regulamentação estatal do direito que se reivindica, pela elaboração de políticas públicas. E este não é, exatamente, o fundamento do Estado Democrático de Direito?

O projeto da Turma foi elaborado num cenário mais amplo, para além da própria turma, num momento em que se repensava o projeto de Universidade, e de Universidade no interior. E, enquanto um projeto da Universidade Federal de Goiás passou por todas as suas instâncias, e foi debatido e votado de forma democrática por todos os órgãos competentes. E, por se tratar de um projeto realizado em parceria com o INCRA, por meio do PRONERA, e com o MEC, também foi debatido, avaliado e aprovado por estas instituições.

O critério adotado, o curso escolhido, o número de vagas, a forma do vestibular, em fim, dos os pontos do projeto foram debatidos e votados democraticamente, nas instancias administrativas das entidades envolvidas.

O projeto identifica a exclusão sistemática de um segmento da sociedade e se preocupa com a criação de possibilidades de inclusão qualificada deste grupo, de forma a garantir que sua visão de vida e seus interesses possam ser colocados no debate público. O que se resume nos objetivos do projeto de democratizar o acesso ao ensino superior, e “proporcionar a inclusão das trabalhadoras e trabalhadores no meio jurídico, facilitando a

expressão desta categoria social, através de sua produção científica, exegética e até na sua representatividade pública advinda de uma formação jurídica” (BRASIL, 2006, p. 7).

Destes pontos, pode-se chegar a conclusão de as ações afirmativas são constitucionais; o PRONERA é uma ação afirmativa legítima e constitucional, por ter como critério um grupo que é histórica e atualmente excluído da educação; e a educação a ser oferecida a este seguimento da sociedade não pode ser limitado a um curso, mas deve sim ser plena. Mas, mais do que respostas, a Turma Evandro Lins e Silva coloca perguntas e, por isso, tenha incomodado tanto.

Pode-se falar, com segurança, a partir das pesquisas de campo, que a Turma Evandro Lins e Silva já nasceu como um marco nas reflexões acerca das ações afirmativas, da Educação do Campo, e da Educação Jurídica. Marco este que tem o mérito de colocar-se no espaço e tempo, servindo de guia ou referência para outras aspirações e experiências.

A turma se forma em agosto de 2012, ainda sem ver o fim do processo judicial; outras turmas de Direito, nos moldes do PRONERA estão em debate; e não se sabe ao certo, quais serão os resultados finais acerca da legalidade da turma, e quais serão as suas consequências.

Espera-se que as análises realizadas nesta pesquisa possam contribuir com o aprendizado deste marco, e também apontar para outras possibilidades da pesquisa em Direito e fazer, como dito pelo Professor Menelick de Carvalho Netto, jogar certezas fora e instituir problemas, problemas reais e concretos que possamos responder. Problemas que deverão ser respondidos abrindo os livros e códigos, mas que nascem na rua, que brotam no campo. E daí, quem sabe aproximar estes dois pontos que parecem tão distantes na ciência do Direito: os problemas dos sujeitos, e as leis criadas por estes sujeitos para resolver os seus problemas.

De toda forma, a experiência da Turma Evandro Lins e Silva, como uma experiência possibilitada pela Educação do Campo, apresenta e confirma a igualdade e a liberdade, princípios tão caros do Direito e do constitucionalismo modernos, como uma construção concreta, derivada de lutas concretas. E o Direito não como uma matéria imanente e transcendente que é, mas como um fazer histórico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1988.

AMADO, Janaína. História de Goiás em documentos. v.1. Goiânia: UFG, 2006.

ANDRADE, Márcia Regina (et. al). A educação na reforma agrária em perspectiva: uma avaliação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. São Paulo: Ação Educativa/PRONERA, 2004.

ARROYO, Miguel Gonzalez, Roseli Salette CALDART, e Mônica Castagna (orgs.) MOLINA. Por uma educação do campo. Petrópolis: Vozes, 2004.

ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. “Morte e vida do nordeste indígena: a emergência étnica como fenômeno histórico regional.” CPDOC. 1995. [www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/165.pdf](http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/165.pdf) (acesso em 05 de 07 de 2008).

BORGES, Carla. “Cursos da UFG para sem-terra causam reação.” Goiânia: O Popular, 16 de mai de 2006.

BRAGA, Osmar Rufino. “Educação e convivência com o semi-árido: uma introdução aos fundamentos do trabalho político-educativos no semi-árido brasileiro.” In: Educação no contexto do semiárido brasileiro, por Angela KÜSTER e Beatriz Helena Oliveira de Mello (orgs) MATTOS. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

BRASIL. “Ação Civil Pública n. 2008.35.00.013973-0.” Goiânia: Justiça Federal de Goiás, 2007a.

—. “Edital 02/2007.” Processo Seletivo Especial Turma de Direito. Goiânia: Universidade Federal de Goiás - Centro de Seleção, 2007b.

—. “Inquérito Civil Público n. 1.18.000.008340/2006-92.” Goiânia: Ministério Público Federal de Goiás, 2006c.

—. “Processo Administrativo n 23070.007883/2006-54.” Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2006d.

—. “Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária: Manual de operações.” Brasília: MDA, 2004e.

—. “Projeto da turma especial do curso de graduação em direito para beneficiários da reforma agrária.” Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2006f.

—. “Proposta de ampliação e modernização do campus da Cidade de Goiás - Patrimônio Mundial.” Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2005g.

CALAZANS, Maria Julieta C. “Para compreender a educação do Estado no meio rural - traços de uma trajetória.” In: Educação e escola no campo, por Jacques THERRIEN e Maria Nobre (orgs.) DAMASCENO. São Paulo: Papyrus, 1993.

CALDART, Roseli Salette. “Educação do Campo: notas para uma análise de percurso.” II Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo. Brasília, 2008.

CALDART, Roseli Salette. “Por uma Educação do Campo: traços de uma identidade em construção.” In: Educação do Campo, Identidade e Políticas Públicas, por Edgar Jorge KOLLING, Paulo Ricardo CERIOLI e Roseli Salette (orgs) CALDART. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo. Coleção Por uma Educação Básica do Campo Vol. 4, 2002.

CALDART, Roseli Salette. “Por uma Educação do Campo: traços de uma identidade em construção.” In: Educação do Campo - Identidade e Políticas Públicas, por Edgar Jorge KOLLING, Paulo Ricardo CERIOLI e Roseli Salette (organizadores) CALDART. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002.

CALDART, Roseli Salette. “Sobre a Educação do Campo.” In: Por uma Educação do Campo: Campo-Políticas Públicas-Educação, por Clarice Aparecida dos SANTOS. Brasília: NEAD/MDA, 2008.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição.” Fórum administrativo, Ano I, nº 1, Belo Horizonte, Fórum, 2001.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “A Hermenêutica Constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais.” In: Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais, por José Adércio (org) LEITE SAMPAIO. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.” Notícia do direito brasileiro. Nova série, nº 6. Brasília. Faculdade de Direito da UnB, 1999.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “Controle de constitucionalidade e democracia.” In: Constituição e democracia, por Antonio G. Moreira (org) MAUÉS. São Paulo: Max Limonad, 2001.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “Entrevista.” Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2008.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “Prefácio - A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível.” In: Poder constituinte e patriotismo

constitucional: o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas, por M. CATTONI. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “Requisitos paradigmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito.” Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, v. 3,, 1999.

CARVALHO NETTO, Menelick de, e Cristiano PAIXÃO. “A política de ações afirmativas da UnB e a Constituição.” Faculdade de Direito da UnB. 2010. <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=179> (acesso em 20 de 09 de 2010).

CASTRO, Josué de. “História da Faculdade de Direito da UFG.” Revista da Faculdade de Direito, jan/dez de 1989/90: 133-151.

CERIOLO, Paulo Ricardo, e Roseli Salete (sistematizadores) CALDART. “Documento síntese do Seminário da Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo CNBB-MST-UnB-UNICEF-UNESCO-Cajamar/SP.” In: A Educação Básica e o Movimento Social do Campo. , por Miguel Gonzalez ARROYO e Bernardo Mançano FERNANDES. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo. Coleção Por uma Educação Básica do Campo Vol. 2, 1999.

CITTADINO, Gisele. Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CITTADINO, Gisele. “Igualdade e "invisibilidade".” Ciência Hoje, v. 37, 2005: 28-33.

CNE. CNE. Parecer CNE/CEB 36/2001 - Assunto: Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Relatora: Edla de Araújo Lira Soares. Brasília: Ministério da Educação, 2001.

CONDÉ, Mauro. As teias da razão: Wittgenstein e a crise da racionalidade moderna. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2004.

COSTA, Alexandre Bernardino. “Poder Constituinte no Estado Democrático de Direito.” Veredas do Direito. Belo Horizonte, v. 3, 2006: 31-45.

COSTA, Alexandre Bernardino, e José Geraldo de SOUSA JÚNIOR. “Apresentação da série - O Direito Achado na Rua: uma ideia em movimento.” In: O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito à saúde, por Alexandre Bernardino (et. al) (organizadores) COSTA. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

COSTA, Denilson (et. al.). “II Conferência Nacional Por uma Educação do Campo "Por uma política pública de Educação do Campo".” Brasília: CNBB, MST,UNICEF, UNESCO, UnB, CONTAG, UNEFAB, UNDIME, 1988.

D'AGOSTINI. 2009.

DIAS, Adelaide Alves. “Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo.” In: Educação em Direitos Humanos: fundamentos teóricos-metodológicos, por Rosa Maria Godoy SILVEIRA. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

—. O Império do direito (tradução Jefferson Luiz Camargo). São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FERNANDES, Bernardo Mançano (et. al.). Educação do campo: campo, políticas públicas, educação (vol. 7). Brasília: INCRA, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. “Delimitação conceitual de campesinato.” In: O campesinato no século XXI. Possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil, por Horácio Martins de CARVALHO. Petrópolis: Vozes, 2005.

FONEC. Carta de criação do Fórum Nacional de Educação do Campo. Brasília: FONEC, 2010.

FREITAS, Cleuton César Ripol de, e Ranielle Caroline de SOUSA. “Anais do Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico.” NEPE. 2008. [www.nepe.ufsc.br/congresso/artigos.php](http://www.nepe.ufsc.br/congresso/artigos.php) (acesso em 15 de outubro de 2011).

FREITAS, Lena Castello Branco Ferreira de. Poder e Paixão - a saga dos Caiado. Goiânia: Cãnone, 2009.

GERMANO, José Wellington. Estado militar e educação no Brasil (1964-1985). São Paulo: Cortez, 1993.

GIRARDI, Eduardo Paulon. “Atlas da questão agrária brasileira.” UNESP. 2009. [http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/questao\\_agraria.htm](http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/questao_agraria.htm) (acesso em 07 de 08 de 2009).

GTRA. “Por uma Educação Básica do Campo: Conferência e Seminário Nacional.” Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária. 2011. [www.unb.br/.../gtra/.../por\\_uma\\_educacao\\_basica\\_do\\_campo.doc](http://www.unb.br/.../gtra/.../por_uma_educacao_basica_do_campo.doc) (acesso em 10 de 08 de 2011).

HABERMAS, Jürgen. “On Law and disagreement: some comments on "interpretative pluralism".” Ratio Juris, Oxford, v. 16, nº 2, jun, 2003: 187-194.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

—. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol II. Rio de Janeiro: Tempo universitário, 2003.

- . Direito e democracia: entre faticidade e validade. Vol I. São Paulo, 2009.
- . Era das transições. (tradução e introdução de Flávio Siebeneichler) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- . Facticidad y Validez: sobre el derecho y el estado democratico de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, 1998.
- HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais . São Paulo: Ed. 34, 2003.
- IBGE. Censo Demográfico 2000. Brasília: IBGE, 2001.
- INEP. Panorama da educação no campo. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas (tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira). São Paulo: Perspectiva, 1996.
- KÜSTER, Beatriz, e Helena Oliveira de Mello (orgs) MATTOS. Educação no contexto do semiárido brasileiro. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- LADISLAU, Waldineia. “MPF quer acabar com faculdade para sem-terra.” Goiânia: O Popular, 02 de jul de 2008.
- LEITE, Sérgio Celani. Escola Rural: urbanização e políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1999.
- LHUMANN, Niklas. Sociologia do Direito 1. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1983.
- . Sociologia do Direito 2. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1983.
- LIMA, Lauro de Oliveira. Estórias da Educação no Brasil: de Pombal a Passarinho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Brasília, 1974.
- LYRA FILHO, Roberto. Desordem e processo. Porto Alegre: SAFE, 1986.
- LYRA FILHO, Roberto. “Humanismo dialético.” Direito e Avesso, nº 3, 1983.
- . O que é Direito. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- . Para um Direito sem Dogmas. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1980.
- MARQUES, Benedito Ferreira. “O desafio de uma ação afirmativa.” Jornal da UFG. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, jul de 2006.



MEC/SECAD. Educação do Campo: Diferenças Mudando Paradigmas. Cadernos SECAD 2. Brasília: MEC/SECAD, 2007.

MENEZES, Ebenezer Takuno de, e Thais Helena dos SANTOS. Manifesto dos pioneiros da educação nova (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educa Brasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002.

MIRANDA, Adriana Andrade. Movimentos sociais, AIDS e cidadania: o direito à saúde no Brasil a partir das lutas sociais (dissertação). Brasília: Faculdade de Direito, 2007.

MOEHLECKE, Sabrina. “Ação afirmativa: história e debates no Brasil.” Cadernos de Pesquisa, n 117, Scielo Brasil, 2002: 197-217.

MORAIS, Hugo Berlarmino de. “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 (dissertação).” Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, 2010.

MST. “Educação no MST.” MST. 2011. (acesso em 10 de 08 de 2011).

—. “Manifesto das Educadoras e dos Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro.” I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária. Brasília, 1997.

MUNARIM, Antonio. “Trajetória do movimento nacional de educação do campo no Brasil.” Educação - Revista do Centro de Educação UFSM, v 33, n 1, jan/abr de 2008.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. “Escola família agrícola: uma resposta alternativa à educação do meio rural.” Revista UFG. Vol. 7, junho de 2004.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy. Educação do campo e políticas públicas para além do capital: hegemonias em disputa (tese de doutorado). Brasília: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, 2009.

O Estado de São Paulo. “Bacharéis sem-terra.” O Estado de São Paulo. 07 de jul de 2007. [www.estado.com.br/editoriais/2007/09/07/edi-1.93.5.20070907.3.1.xml](http://www.estado.com.br/editoriais/2007/09/07/edi-1.93.5.20070907.3.1.xml) (acesso em 21 de jul de 2010).

PAIVA, Vanilda P. Educação popular e educação de adultos: contribuição à história da educação brasileira. São Paulo : Loyola, 1973.

PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção - o público e o privado na experiência histórica do Direito.” In: O novo direito administrativo brasileiro - o Estado, as agências e o terceiro setor, por Cláudia Fernando de Oliveira (org) PEREIRA. Belo Horizonte: FORUM, 2003.

PAIXÃO, Cristiano, e Leonardo Augusto de Andrade BARBOSA. “Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988.” In: Cidadania e inclusão social. Estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de

Sousa Gustin, por Flávio Henrique Unes PEREIRA e Maria Tereza Fonseca DIAS. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PEREIRA, Camila. “Invasão na universidade.” São Paulo: Veja, 03 de out de 2007.

ROSENFELD, Michel. A identidade do sujeito constitucional. São Paulo: Mandamentos, 2003.

SAUER, Sérgio. Terra e modernidade. A reinvenção do campo brasileiro. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SECAD. “Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.” SECAD. 2011.  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)  
(acesso em 08 de 09 de 2011).

SILVA, Maria do Socorro. Educação do Campo e Desenvolvimento: uma relação construída ao longo da história. Brasília: (mimeo), 2004.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. “Direito como liberdade: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito.2008.338f. Tese (Doutorado em Direito).” Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, e João FERES JÚNIOR. “Ação afirmativa: normatividade e constitucionalidade.” In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 59 - Luta antirracista: entre reconhecimento e redistribuição, por Daniel SARMENTO, Daniela IKAWA e Paulo Sérgio da C. NEVES. São Paulo, 2005.

SPEYER, Anne Marie. Educação e campesinato: uma educação para o homem do meio rural. São Paulo: Loyola, 1983.

THORNTON, Tim. Wittgenstein sobre linguagem e pensamento. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

UCHÔA, Virgílio Leite. “Movimento de Educação de base (MEB) - 50 ano.” CNBB. s.d. [www.cnbb.org.br/.../MOVIMENTO\\_DE\\_EDUCAO\\_DE\\_BASE.doc](http://www.cnbb.org.br/.../MOVIMENTO_DE_EDUCAO_DE_BASE.doc) (acesso em 11 de 09 de 2011).

UNEFEB. “Histórico.” UNEFEB - União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil. s.d. <http://www.unefeb.org.br/home/historico.htm> (acesso em 11 de 09 de 2011).

UNESCO. Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008: educação para todos em 2005: alcançaremos a meta? Brasília: UNESCO, 2008.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Das arcadas ao bacharelismo. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VIANA, Francisco José de Oliveira. O idealismo da Constituição. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.

VIANA, Francisco José de Oliveira, e Kabengele apud MUNANGA. Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural.” CLACSO. 2001. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/wanderley.pdf> (acesso em 07 de 01 de 2011).

WEDDERBURN, Carlos Moore. “Do marco histórico das políticas públicas de ação afirmativa.” In: Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas, por Sales Augusto dos (org) SANTOS. Brasília: Ministério da Educação, UNESCO, 2005.