

QUESTÃO AGRÁRIA E CRISE NO APARELHO DO ESTADO^I

Anete Brito Leal Ivo^{II}

1. INTRODUÇÃO

A transitoriedade e o ajustamento que acompanham a redemocratização envolvem, necessariamente, um processo de regularização e ordenação das demandas sociais e dos conflitos de interesses entre as diversas classes, reforçando o caráter contraditório que permeia a instância institucional do governo federal como espaço de luta de classes.

Este artigo busca analisar o período de transição democrática no Brasil, observando, em particular, como as contradições de classe que se organizaram em torno dos interesses específicos, relativos ao monopólio da terra e ao controle da produção agropecuária, repercutiram no selo do aparelho do Estado, criando cisões e contradições nas esferas do público e do privado, do Estado e da sociedade e fazendo transparecer a crise política do regime, cujos contornos já haviam começado a delinear-se mais claramente no início da década de 80, com o agravamento da crise econômica internacional.

Este processo só pode ser entendido a partir da percepção da natureza do quadro político-institucional vigente no período, mediado por um movimento interno de "seletividade estrutural" (Offe, 1984 e Hirsch, 1977) pelo qual as classes dominantes reorientaram os interesses dos trabalhadores rurais, fazendo prevalecer o seu projeto burguês.

^I Trabalho apresentado, em versão preliminar, no Seminário: "Nordeste, o que há de novo?" Natal/RN, nov. 1988, promoção do Mestrado de Ciências Sociais da UFRN e no GT "Estado e Agricultura no XIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, out. 1989

^{II} Professor Adjunto do Departamento de Sociologia, do Mestrado de Sociologia da UFBA e pesquisador do Centro de Recursos Humanos da UFBA.

2. A CONJUNTURA DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

As modificações que ocorreram na base material da sociedade brasileira nos últimos 25 anos, acabaram por resultar num processo gradativo de diferenciação política, pelo qual se observou a emergência de novos grupos privados, cuja satisfação de interesses ultrapassa a sociedade civil e penetra na esfera política. Reconfigura-se, dessa forma, o padrão antes predominante, no qual o caráter centralizador do executivo e a pouca diversificação do sistema produtivo dificultavam a delimitação de fronteiras claras entre a esfera do Estado e das organizações privadas das classes. O Estado sobrepunha-se à sociedade.

Efetivamente, através de criação de inúmeras organizações de tipo federativo ligadas à esfera pública e de Autarquias e Institutos, responsáveis pela coordenação da política econômica relativa a diferentes produtos agrários de exportação (cana, cacau, café, mate, etc.) os interesses das elites agrárias ajustaram-se à nova ordem política social que emergiu no pós-guerra no Brasil, mantendo sua presença oficial no aparelho do Estado (Sallum Jr. 1988: Abramovay, 1986).

Desta forma, o Estado protecionista deu conseqüência a um projeto hegemônico centrado na industrialização, preservando, no entanto, os interesses da burguesia agrário-exportadora nacional. A acomodação dos diferentes interesses das classes dominantes garantiu a preservação, no poder, dessas elites agrárias, através de diversos mecanismos protecionistas: (I) a política de incentivos e de defesa do mercado; (II) a política creditícia a juros baixos; (III) a política de ocupação do território nacional, criadora de oportunidades de acesso fácil à terra; (IV) a política fiscal responsável pelo repasse ao Estado das dívidas privadas, objeto de sucessivas anistias que contemplaram proprietários inadimplentes com o setor financeiro e com o fisco.

O novo padrão de estruturação da sociedade (urbana e rural) e a diferenciação cada vez maior da economia tornaram mais complexa a sociedade civil, afetando a natureza política da sua representação e de sua articulação com o Estado. Mesmo admitindo que os grupos de interesses, gerados na sociedade, sejam essencialmente sociais, a conciliação e atendimento de suas demandas, no plano das políticas públicas da Nova República, asseguradas por quadros tecno-burocráticos, diretamente representantes dos diversos partidos políticos, transformaram a esfera do executivo num campo de representação direta de interesses sócio-econômicos específicos da sociedade civil. Neste sentido, Sallum Jr. (1988: 120) observa "o surgimento de uma teia de novas organizações (...) não imediatamente políticas, que articulam e dão identidade coletiva aos agentes sociais, moldam o seu comportamento e veiculam suas demandas (...). A sociedade extravasa o Estado, tornou-se complexa demais para ser absorvida pelos seus mecanismos de representação/cooptação. Reciprocamente a capacidade do Estado de controlar a conduta de várias forças sociais reduziu-se substancialmente".

Esta incapacidade da esfera pública agravou-se ainda mais, no

período, em razão da crise internacional, que subordinou a ação do Estado à política restritiva do FMI, fazendo com que o executivo perdesse a capacidade de gerenciamento da política econômica e canalizasse todo o seu esforço para servir à sua própria dívida. Nesta conjuntura, o corte dos tradicionais subsídios à agricultura, entre outras restrições, introduziu uma área de cisão e tensão na tradicional aliança do Estado com o bloco agrário-exportador.

Por outro lado, o caráter excludente do crescimento econômico brasileiro produziu um mundo heterogêneo de trabalhadores, impondo a necessidade crescente de integração de setores "excluídos" ao processo de desenvolvimento e de modernização social (Touraine, 1987).

Efetivamente, a construção de uma sociedade, capaz de competir no cenário internacional, pressupõe um processo de modernização tecnológica e uma maior liberalização política, o que implica em maior integração das camadas populares ao projeto nacional. Esta base popular vai constituir-se em sustentáculo do sistema de representação política, de base eleitoral, vez que o restabelecimento do Estado de Direito só se legitima pela soberania popular, expressa através de diferentes canais de representação e instituições políticas¹.

A redemocratização da sociedade brasileira pressupunha, pois, o fortalecimento, para o "povo", do papel de sujeito e ator principal, integrado à comunidade política, através do voto. As eleições se converteram, por isso mesmo, na fundamental estratégia dos partidos políticos e da ação dos executivos nos diversos níveis (municipal, estadual e federal). É fato que as eleições diretas para governador, ocorridas em 1982, alteraram o quadro de distribuição dos centros de poder no Brasil, fazendo com que a partir de 1983, o Governo Federal perdesse o seu peso relativo, deslocado para outras instâncias do poder estadual e municipal.

Assim sendo, as condições estruturantes da transição democrática no Brasil parecem haver se sustentado numa ordem política cujo poder não se situava apenas no Estado, mas se encontrava também na sociedade, nas organizações privadas da sociedade civil, sejam elas de caráter econômico, social ou cultural. (Touraine, 1987; Weffort, 1988; Sallum Jr. 1988).

Todavia o fortalecimento e autonomia da sociedade civil e o deslocamento e formação de novos centros de poder do Estado, no âmbito do legislativo e da política regional, com a expansão dos partidos políticos de oposição, conviviam como agravamento da situação do executivo, incapacitado de responder às diferentes demandas sociais, dada a impossibilidade de criação de novos investimentos.

Por outro lado, o processo de passagem do governo militar para o governo civil, via eleições no Colégio Eleitoral, introduziu profundas ambigüidades na estrutura de poder, vez que se sustentou numa complexa, e muitas vezes contraditória rede de alianças e compromissos

¹ Przeworski (1977) indica o papel relevante da constituição de base eleitoral para os partidos socialistas nas sociedades burguesas democráticas.

políticos, que fora essencial à tessitura do pacto político, selando a chamada "Aliança Democrática".

Estas alianças e compromissos contraditórios repercutiram no âmbito do aparelho de Estado, criando áreas e instâncias divergentes no interior dos órgãos executivos e entre eles. Constituíram-se, desse modo, óbices difíceis de transpor, vez que o quadro da burocracia passa a integrar representantes do "velho" regime e novos "colaboradores" saídos de facções políticas divergentes, indicados por diversos partidos. Esta condição singular enfraqueceu ainda mais a autonomia do executivo, permeado, então, pela ação dos diferentes partidos políticos.

Desta forma, a Nova República nasceu com uma tarefa paradoxal: por um lado, retomar o crescimento, afetado pelo endividamento externo e pela crise inflacionária, estendendo os benefícios sociais a amplas camadas da população, de modo a integrar progressivamente a massa dos "excluídos"; por outro lado, o desafio de fazê-lo num quadro de desagregação do sistema político e enfraquecimento do Estado, concomitante à ampla mobilização e organização dos diversos segmentos sociais por reformas políticas e sociais.

Do ponto de vista da relação entre o Estado e os trabalhadores rurais, a Nova República enfrentava, ademais, uma dívida social histórica expressa na necessidade de regulamentação e democratização do acesso do trabalhador à terra. O padrão de modernização "conservadora", que caracterizou o desenvolvimento da agricultura brasileira nos últimos anos, deixou milhares de famílias de trabalhadores rurais fora dos benefícios sociais gerados pelo crescimento econômico. Expropriados de sua terra por diferentes meios, eles acabavam por pressionar o emprego urbano, agravando as precárias condições de vida das famílias de trabalhadores das cidades.

O cenário agrário passou a caracterizar-se então, pela forte expectativa de reformas sociais que garantissem o restabelecimento de direitos políticos e sociais aos trabalhadores rurais, através do amplo acesso à terra; da instauração conseqüente da paz social e das condições mínimas vitais de reprodução dos trabalhadores rurais; tudo isso dentro de uma ordem social que conferisse maior capacidade de organização e participação a essas camadas rurais empobrecidas.

O processo de integração política desses trabalhadores vinha se dando pelo reconhecimento oficial da necessidade de superação da questão agrária como problema prioritário. Este reconhecimento não se restringia aos limites temporais da Nova República, mas a antecedeu, tendo sido encaminhado desde o período da chamada "abertura política", através das ações oficiais de regularização fundiária implementadas pelo governo Figueiredo. No entanto, ela não resultou unicamente da vontade política do executivo, mas da capacidade de organização e mobilização dos trabalhadores no sentido de fazerem-se visíveis e reconhecidos pelo conjunto da sociedade. Este reconhecimento ganhou maior expressão nos anos 80 com a instalação da "Campanha Nacional para Reforma Agrária", em 1984, associando entidades sindicais e

Questão agrária e crise no aparelho do Estado 67

órgãos de defesa dos trabalhadores rurais: CPT, CIMI, Caritas, CEBs, FASE, IBASE, fazendo denúncias e organizando as demandas que foram, posteriormente, incluídas no rol dos compromissos assumidos pela Aliança Democrática.

A canalização das demandas sociais dos trabalhadores rurais no Programa da Aliança Democrática pressupunha o reconhecimento dos direitos desta camada de trabalhadores, conferindo-lhe um maior poder no âmbito institucional das políticas públicas. Isto significava, ao mesmo tempo, a diminuição ou restrição de parte do poder do latifúndio e das classes que o representavam. Neste sentido as reformas institucionais, que tocavam a distribuição de direitos sociais aos trabalhadores, articulavam-se intimamente a reformas estruturais, incidentes sobre o campo da propriedade e da distribuição da renda, alterando e reestruturando as relações tradicionais das classes agrárias com o aparelho do Estado e criando, portanto, cisões e tensões entre regiões internas do aparelho institucional, particularmente na sua relação com as elites agro-exportadoras.

Estas mudanças na tradicional relação do Estado com as elites agrárias deslocaram os canais de sua representação para a esfera das grandes organizações econômicas privadas da sociedade civil, a exemplo da formação da União Democrática Ruralista (UDR — 1985) e da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (1986).

Resumindo, a política nacional passou, assim, a ser conduzida em distintos âmbitos e centros de poder do aparelho do Estado, que atuavam estimulados pela capacidade política das associações privadas representativas de interesses sócio-econômicos específicos dos trabalhadores e dos grandes proprietários rurais, exercendo sua capacidade de pressionar e intervir na prática institucional oficial.

Neste sentido, o aparato institucional do Estado passou a ser, particularmente nessa conjuntura, alvo do antagonismo contraditório das classes agrárias, o que se expressou no movimento de recuos e demissões que ocorreram no INCRA e no MIRAD, traduzindo uma crise institucional que tem origem no conjunto das relações sociais, como crise de hegemonia. Este processo estava organicamente articulado a uma crise ideológica que, no âmbito do Estado, se traduzia por crise de legitimação e ingovernabilidade, fazendo com que a luta política se voltasse para a formação do consenso e reforço do executivo.

3. A SELETIVIDADE ESTRUTURAL DAS DEMANDAS SOCIAIS

Caracterizadas as condições político-institucionais da instauração da Nova República, requer analisar-se os mecanismos e mediações que reorientaram o tratamento das demandas sociais dos trabalhadores rurais no âmbito do aparelho do Estado, no período de 1985 a 1987. Temos o objetivo não de realizar uma análise exaustiva de descrição das diversas conjunturas, mas apenas apontar, de forma integrada,

as mediações político-institucionais, ideológicas e simbólicas que constróem, no interior do aparelho estatal, o processo de hegemonia das classes.²

O processo inicial de implantação da Reforma Agrária no governo Sarney foi presidido pela ação do executivo no plano jurídico-institucional, materializado, ao nível do aparato burocrático, pela criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário — MIRAD e extinção do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, bem como pela elaboração da Proposta PNRA, coerente com a instauração de uma política de democratização dos direitos sociais dos trabalhadores. Estava constituído, assim, um núcleo reformista no interior do aparato governamental.

A integração necessária dos trabalhadores na esfera do Estado, além de presidida pela ação política institucional, era mediada por ações simbólicas publicitárias, fortemente apoiadas nos aparelhos culturais (particularmente da imprensa escrita), marcando a reorientação do governo em direção aos trabalhadores rurais e fortalecendo a imagem democrática, pelo reconhecimento dos movimentos organizados da sociedade civil. Dessa forma, pode-se entender a presença do presidente recém-eleito, Tancredo Neves, no 1º Congresso dos Trabalhadores Sem Terra, em Curitiba (jan/85) e o anúncio da Proposta de Plano Nacional da Reforma Agrária — PNRA — pelo próprio presidente Sarney, presente ao 4º Congresso Nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura — CONTAG (Brasília, maio 1985), diante de 4.000 trabalhadores e sindicalistas. Por outro lado, é também significativo o processo cuidadoso de escolha dos ministros da Reforma Agrária entre pessoas que gozavam de legitimidade com a Igreja e os movimentos rurais (como o ministro Nelson Ribeiro, 1985/86) ou entre personalidades políticas, símbolos da luta democrática (como o ministro Dante de Oliveira, 1986/87). Ambos, lideranças reconhecidas em regiões do país em que o conflito agrário se apresentava com a maior gravidade (respectivamente, os estados do Pará e do Mato Grosso).

Do ponto de vista dos mecanismos institucionais, a elaboração da Proposta do PNRA tinha por concepção básica, uma reordenação da estrutura do poder vigente no campo, com forte componente de classe. Voltava-se para a promoção da justiça social, em prol dos trabalhadores rurais, incorporando à esfera do Direito uma imensa quantidade de trabalhadores expropriados ou com pouca terra, cujos canais de participação política tinham sido reativados mais recentemente, seja pela luta sindical em suas formas mais usuais, seja pela criação do Movimento dos Sem Terra, no início da década de 80.

Esta justiça social pressupunha, como ponto de partida, a restituição do acesso à terra para o trabalhador expropriado, na medida em

² Para maior aprofundamento das conjunturas específicas dos anos 85-87 ver Graziano da Silva (1985); Abramovay (1986); Silva (1987); Ferreira e Teixeira (1988).

que reconhecia as regiões de luta e resistência dos trabalhadores — as áreas de conflito, — como as áreas prioritárias para a Reforma Agrária. Ou seja, legitimava o Direito dos posseiros. Por outro lado, penalizava o latifúndio improdutivo, considerando-o como espaço fundamental da ação desapropriadora (instrumento fundamental da ação de Reforma Agrária). A desapropriação por interesse social aparecia, então, como sanção do Estado contra os grandes proprietários, pelo não-cumprimento da função social da terra. Essa sanção era reforçada pela defesa da "Proposta" em favor da recuperação, para o erário público, da dívida ativa dos grandes proprietários de terra com o Estado. Desta forma, o processo de reconhecimento dos direitos dos trabalhadores rurais significava, a um só tempo, a retirada de parte do poder do latifúndio e das classes que o representavam.

O restabelecimento do estado de Direito envolvia, por outro lado, o redirecionamento, para a esfera do público, de toda uma área de ação e de poder personificada na figura da velha oligarquia agrária, que tradicionalmente dirigia e regulamentava a sociedade local, utilizando-se de mecanismos coercitivos de natureza privada, centrados na figura pessoal de um proprietário. Assim, a "Proposta" também se assentava na idéia de passagem de um centro de poder privado para a esfera do aparato estatal, apontando a necessidade de desativação das milícias particulares, como condição para a realização da justiça agrária e da diminuição da violência no campo.

No âmbito interno da estrutura burocrática federal, a "Proposta" alterava as formas territorializadas de controle do estado sobre regiões específicas do território nacional, caracterizadas pela agudeza e violência do conflito de terras: o Araguaia e Amazonas, com a recomendação da extensão gradativa das ações do Grupo Executivo das Terras do Araguaia e do Tocantins (GETAT) e do grupo Executivo para Região do Baixo Amazonas (GEBAM), órgãos da esfera do Conselho de Segurança Nacional, com o objetivo de realizar a regularização fundiária da região. Vale dizer, a ação do MIRAD e a orientação da "Proposta" impunham a transferência gradativa de poder da área militar para a área de controle civil.

Em síntese, as reformas institucionais que incorporariam as demandas sociais dos trabalhadores rurais deveriam operar intimamente vinculadas a reformas estruturais que tocavam no direito da propriedade e na redistribuição de renda. Implicariam, portanto, numa reorganização da ordem política e social no campo, assentadas sobre nova estrutura de valores, ou seja, sobre uma ética que se contrapunha à prática oligárquica que tem caracterizado o comportamento da burguesia no Brasil, especialmente de sua fração agrária.

A implementação da política agrária oficial, ao tratar do acesso de trabalhadores expropriados à terra, contém uma dimensão territorializada da luta de classes, definida pela delimitação diferencial de "áreas" geofísicas (naturais) reconceituadas como áreas de uso social, distinto para diferentes atores: grandes e pequenos proprietários de terra; Esta-

70 Anete Ivo

do Nacional e os beneficiários da Reforma Agrária (trabalhadores sem terra).

Este monopólio diferencial da terra transforma o projeto reformista em objeto de confronto entre estes atores, vez que, em essência, alteraria as tradicionais estruturas de poder sustentadas pelas elites agrárias e afetaria, também, as formas de controle do Estado em relação ao território nacional, ou seja, a política até então vigente de "segurança nacional", particularmente na região amazônica.

Desta forma, o estabelecimento oficial das áreas prioritárias e emergenciais do Plano de Reforma Agrária deixa, então, de constituir-se em simples ato formal, administrativo, destituído de significação para as classes. Ao contrário, a definição dessas áreas e a ação desapropriadora passaram a constituir-se em atos que introduziam uma descontinuidade social no espaço natural contínuo (Bourdieu. 1980). Os Decretos de desapropriação do Presidente da República implicavam pois, em sua essência, impor uma redefinição legítima e reconhecida da estrutura fundiária, logo uma "di-visão legítima" da sociedade agrária, que consagrava, num único ato, atribuições, percepções e sentidos, distintos e contrapostos dos atores sociais em luta. A desapropriação da terra é, então, ato de Direito (jurídico) que consiste em afirmar com a *autoridade* do Estado uma verdade social com força de lei. Continha um *conhecimento* prévio de uma situação de "não-posse" e/ou de "perda da terra", fundada no reconhecimento, pelo Estado, do direito dos trabalhadores, objetivando produzir, ao nível do real, o que é afirmado como legítimo.³

O atributo simbólico da representação que permeava as ações jurídicas vai direcionar o embate das classes, a um só tempo, para o plano do jurídico e do ideológico.

Assim, a reação a esta política reformista se fez de imediato e de forma unificada, através de uma ampla mobilização dos grandes proprietários rurais, em todo território nacional, utilizando-se, basicamente, de dois mecanismos para a transfiguração e reorientação da Proposta: ao nível ideológico, atuou diretamente sobre a opinião pública (imprensa escrita) de forma "dramática", inculcando o temor e a desconfiança na população; de outro lado, agiu no plano da reinterpretação de designações da legislação vigente; em termos do aparato burocrático, ou na forma de pressões efetivas em outras instâncias do aparelho institucional do governo, particularmente sobre outros ministérios e sobre a Justiça.

No plano da *luta ideológica*, os elementos contrários à Reforma operavam no sentido de caracterizar a incompetência técnica do MIRAD, para, com isto, fragilizar a "Proposta", na medida em que punham em questão a credibilidade da equipe responsável, fomentando o dissenso na sua base de sustentação e de apoio. Este processo foi mais

³ A imagem conceitual de "di-visão" legítima e social do mundo rural e incorporada a partir da análise de Bourdieu (1980) relativa as formas de representação e identidade dos atores sobre o espaço regional.

agudo no conhecido episódio de Londrina ⁴, no qual o Decreto de desapropriação foi tomado como um suposto "erro" ou "equivoco", produzindo a desestabilização, junto aos meios de comunicação, tanto da equipe do MIRAD quanto do projeto de Reforma Agrária.

Este processo se realizou através da objetivação de um discurso pautado na preservação do direito de propriedade e na igualdade de direitos para todos, usando o poder de *revelação* e de *construção* ou reafirmação destes princípios. Ele é eficaz na medida em que o sujeito do discurso atribui à sua palavra o poder de impor a visão legítima do mundo social (Bourdieu. 1980: 67).

Este poder se fazia tanto mais efetivo quanto mais essas revelações de significados se expressavam como pressões igualmente efetivas sobre o dispositivo institucional, pautado no reconhecimento da força de velhas oligarquias e na defesa da construção do consenso do bloco no poder. A revelação da "desmoralização" e da "incompetência" do MIRAD constituiu, pois, uma construção ideológica e um discurso que produzia, na sociedade, a negação do projeto.

Logo, a reação dos grandes proprietários, através da imprensa, desqualificando a equipe do MIRAD, constrói simbolicamente a Reforma Agrária da Nova República como um estigma do irracional e inadequado ou, simplesmente, ingênuo, que ameaça os direitos dos cidadãos. Essas imagens, uma vez construídas como representações dominantes, se constituíram em princípios mobilizadores dos grandes proprietários rurais contra a "Proposta", produzindo, na sociedade como um todo, a unidade real necessária à contra-reforma.

Ho plano institucional, por outro lado, os grandes latifundiários atuaram através de pressões sobre o executivo, fomentando cisões internas entre o MIRAD e outras esferas do governo. Explicitavam, com isso, o caráter ambíguo e contraditório do pacto político que sustentava a Aliança Democrática. Isto fica patente em vários âmbitos: na falta de apoio dos demais Ministérios, que resistiram a incluir o projeto como parte das prioridades governamentais; na falta de recursos para a sua viabilização: na explicitação da "incompetência" do MIRAD pelo próprio porta-voz Presidência; e, mesmo, na elaboração de um plano paralelo, o "Plano Nacional de Desenvolvimento Rural" (PNDR), elaborado no âmbito do Conselho de Segurança Nacional e ao qual o PNRA deveria subordinar-se.

A luta no plano insitucional também incidia diretamente sobre o espaço da *legislação* e o *âmbito da justiça*. Neste sentido, as pressões

O "episódio de Londrina" consistiu no anúncio, pela imprensa, da desapropriação da Fazenda Apucarantina, no município de Londrina, pelo então ministro Nelson Ribeiro, marcando a efetivação do Programa de Reforma Agrária do Governo. Como condição legal e habitual nos processos de desapropriação, o município de Londrina foi decretado "área prioritária para fins de Reforma Agrária". A imprensa escandalizou o fato, interpretando que a Reforma Agrária do Governo era arbitrária e incompetente, atingindo até às áreas urbanas do País. Esta distorção, utilizada como mecanismo de intimidação ao Governo, desestabilizou o MIRAD e teve conseqüências graves para a implementação do PNRA.

dos latifundiários se desenvolveram através de mecanismos de prorrogação das ações conseqüentes do PNRA, estabelecendo uma complexidade burocrática no processo de desapropriação e de assentamento, com o uso de recursos jurídicos oficiais, visando bloquear o andamento da desapropriação na instância da Justiça. Por outro lado, as ações se voltaram mais diretamente sobre os dispositivos institucionais do Decreto n. 91.766, que aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária em 10/10/855

Essas lutas, que operavam nos planos jurídico-institucional, ideológico e simbólico impactuaram sobre os critérios de uso e acesso das classes à terra constituindo-se em mediações fundamentais dos grandes interesses das elites agrárias; tornando-se, assim, mecanismos que restauraram a hegemonia dessas classes, que parecia ameaçada.

Efetivamente, as transformações incluídas no PNRA se orientaram no sentido de restabelecer o poder dos latifundiários, na medida em que protegiam o latifúndio produtivo da ação desapropriadora e propunham a participação paritária dos proprietários rurais nas Comissões Agrárias. Por outro lado, elas retiravam, também do PNRA, o seu caráter de instrumento de ação do Estado em defesa exclusiva dos interesses dos trabalhadores: assim, eliminaram o sentido de penalização do latifúndio, deslocando o instrumento prioritário de desapropriação da Reforma Agrária para a "negociação" e o "entendimento". Ou seja, as alterações incluídas no Decreto faziam das ações futuras a expressão e natureza das forças sociais da sociedade civil, deixando para o Estado o papel de árbitro acima das classes. Defendiam, também, o executivo federal do alvo das tensões, repassando a definição das áreas prioritárias para as instâncias dos Governos Estaduais.

Todas estas ações se voltavam para paralisar a ação reformista do Governo Federal, no que se refere à política agrária do MIRAD, tentando preservar o consenso do bloco no poder e reforçar a pessoa do Presidente. Efetivamente, a necessidade de recuperação do centro do poder na figura presidencial fez com que, nessa conjuntura, os diversos grupos de interesse buscassem apoio do Presidente e de outras instâncias do aparato burocrático. Estas alianças serviam para fortalecer a Presidência, subordinando os Ministros a partir de pressões externas, sem que o Presidente tivesse que se defrontar diretamente com eles. (Sallum Jr, 1988:133). Os Ministérios passam a ser Ministérios do Presidente Sarney e não mais dos partidos.

⁵ Graziano da Silva (1985:19) mostra de forma cuidadosa como o Decreto foi sucessivamente alterado em decorrência da "capacidade de articulação política de segmentos do empresariado rural que se opunham à proposta original do MIRAD/INCRA, mas aceitavam a aplicação de alguns pontos do Estatuto da Terra. Estes setores, liderados por Flávio Menezes, da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e Abreu Sodré, do Conselho Nacional do Café, conseguiram não apenas isolar o setor mais atrasado dos proprietários rurais, representado pela CNA e FAESP. Lograram (...) unificar suas propostas 'por um plano alternativo' — inicialmente representado pelo PONDERI (Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado), que recebeu acolhida do próprio Conselho de Segurança Nacional".

No caso do MIRAD, as tensões vão expressar-se em sucessivas crises institucionais com as demissões subseqüentes do presidente do INCRA, em outubro de 85 e do Ministro Nelson Ribeiro, em 1986.

Este processo demonstra o quanto a instância jurídico-política é mediada pela luta ideológica. No restabelecimento do estado de Direito, a ideologia é jurídica por excelência, o que transformou o espaço jurídico, na conjuntura da transição democrática, num dos principais campos do embate das classes.

Em oposição às ações políticas iniciais, os bloqueios e mecanismos de nulidade do ato jurídico, que se seguiram às desapropriações, acionados pelos grandes proprietários e garantidos pelo Direito, re-afirmavam o "conhecimento" de uma situação prévia de "propriedade" do latifúndio, que produzia, por fim, ao nível da realidade, o seu reconhecimento, legítimo, restabelecendo sua hegemonia sobre a política fundiária na nova ordem democrática, em construção.

Assim, o próprio recorte espacial do PNRA (áreas prioritárias, áreas desapropriadas ou não para a Reforma Agrária) era, em si mesmo, um espaço de conflito e luta, gerado no plano mesmo do conhecimento: incluía os próprios instrumentos de construção de critérios de acesso à terra, que correspondiam às visões diferenciadas dos diversos atores envolvidos no processo (trabalhadores rurais, grandes proprietários e tecno-burocracia estatal). Ou seja, através da construção dos critérios de ação prioritária do PNRA e dos PRRA, pode-se observar como se constroem as representações. As alterações nas mudanças desses critérios e áreas expressavam o efeito da luta sobre as classes e frações de classe quanto ao projeto agrário pretendido.

A luta que se travou nos anos 80, visando, a concretização real do projeto de Reforma Agrária (trabalhando com noções ligadas a "origem" e "lugar") correspondia à luta pelo poder de fazer ver e fazer crer, fazer conhecer, e reconhecer, (Bourdieu, 1980). Ou seja, ela tinha o poder de impor uma ideologia que, quando se afirmou no conjunto da sociedade, determinou o sentido e construiu o consenso, num movimento contínuo de organização e reorganização das classes.

O tratamento paritário e a unificação pelo "entendimento", na formação do consenso em torno da Proposta do PNRA, assimilaram o diferente e o contraditório, envolvendo o princípio de dominação da identidade burguesa sobre a identidade do trabalhador rural; de negação desta identidade, pela representação dominante.

Assim, a partir de formas de resistência e mobilização do patronato rural, mediadas por mecanismos simbólicos, luta ideológica e transformações obtidas na instância institucional, as elites agrárias se re-apropriaram das próprias bandeiras do movimento dos trabalhadores rurais, transfiguraram seus objetivos e criaram efeitos de intimidação pelo discurso simbólico.

A conjuntura de 1986 foi marcada por uma forte mobilização nacional, resultante da decretação do Plano Cruzado pelo executivo, através do qual o Presidente da República recuperou, temporariamente, sua popularidade e legitimidade frente aos setores urbanos da população,

especialmente os estratos médios assalariados.

No quadro da representação político-partidária, esta conjuntura foi, particularmente, estratégica para a ação das classes e dos partidos, dado ao caráter de transitoriedade das estruturas de poder dos Estados e do Congresso Nacional, decorrente da proximidade das eleições dos governadores, deputados estaduais e dos parlamentares (deputados federais e vários senadores) que iriam integrar o Congresso Constituinte, em 1987, momento fundamental para a redefinição da ordem democrática nacional.

Esta condição de aparelhamento dos partidos para a garantia das eleições de 1986, se de um lado mobilizou a sociedade, por outro, distanciou os partidos do acompanhamento da execução de políticas públicas implementadas no período, entre elas o PNRA.

A configuração das forças sociais mais diretamente envolvidas com a política de Reforma Agrária, indicava, então, uma flagrante vitória da classe patronal, obtida em 1985, com o esvaziamento da legislação do PNRA, conseguida com a formação de um amplo movimento de articulação dos grandes proprietários de terra e uma agressiva campanha de opinião pública contra a Reforma Agrária.

Em contraposição à ofensiva da classe patronal, o movimento dos trabalhadores rurais encontrava-se perplexo e quase paralizado frente aos resultados alcançados através do PNRA. De fato, a dificuldade de construir uma unidade frente às divergências do movimento sindical rural e a ausência de apoio das classes trabalhadoras urbanas ao projeto, acabaram por enfraquecer a luta pela Reforma Agrária, cujo grau de organização e força de seus porta-vozes permitiu integrá-la entre os pleitos do movimento da "Diretas Já".

No plano institucional, o ano de 1986 se caracterizou pela operacionalização da reforma a partir dos Planos Regionais de Reforma Agrária — PRRA — pelos quais o executivo repassou o objeto das tensões entre as classes agrárias para o plano dos Estados. A este nível, as ações voltaram-se para a criação de instrumentos de administração local, tendo em vista uma dominação mais efetiva sobre estes espaços regionais, conflituados por interesses divergentes em relação ao monopólio do solo.

Garcia (1988: 66-67) indica que "em agosto de 1986 foram criadas e implantadas, pela primeira vez na História, as Comissões Agrárias em todos os estados e territórios da federação. Com isto deu-se maior transparência ao processo e legitimidade às decisões tomadas pelas autoridades fundiárias".

Através da implantação das Comissões Agrárias em todos os estados da federação, o executivo colocou no aparato burocrático regional, frações representantes da sociedade civil e, especialmente, dos trabalhadores rurais, até então excluídos de participação no projeto nacional; e, mais ainda, destituídos de qualquer reconhecimento pelas elites locais. Através destas Comissões se estabelecia, então, uma relação direta entre as cúpulas do Estado e diversas zonas do território nacional.

Esta relação é também assegurada pela maior ou menor atribuição de recursos financeiros, pelo executivo federal e mediada por uma ideologia, embutida nos documentos oficiais, que concebia um ideário da "participação popular" nos planos dos governos democráticos, regulamentando o relacionamento entre diferentes atores sociais, cabendo ao Estado figurar como o árbitro na dissipação de interesses contraditórios entre trabalhadores rurais e grandes proprietários de terra.

Dado ao agravamento das tensões entre o Estado e as grandes organizações dos proprietários e a conseqüente vulnerabilidade do MI- RAD no âmbito do próprio governo, as ações do Ministério, no ano de 1986, voltaram-se, fundamentalmente, para uma despolitização do órgão, garantida pela ênfase na necessidade de reaparelhamento e modernização internos do INCRA e do MIRAD, atendendo às necessidades de operacionalização do Plano. Garcia (1988: 66), Diretor de Planejamento do INCRA na época, testemunha o clima de extrema tensão no qual se desenvolviam os trabalhos da Reforma Agrária em 1986: "críticas de vários matizes; ausência de respaldo político efetivo; tentativa de desestabilização vinda do próprio governo e constatação das realizações alcançadas".

Neste quadro de dificuldades políticas "a nova administração adotou a estratégia de evitar discussões doutrinárias e tentar alterar o quadro através da apresentação dos resultados" (Garcia, *ibidem*). As ações institucionais foram então, reorientadas para a capacitação institucional interna do INCRA e MIRAD com vistas à operacionalização dos Planos Regionais. Sumarizando as medidas prioritárias no período, citamos: (I) capacitação financeira do órgão através da recuperação de recursos do PNRA transferidos para o BNDES e inclusão do INCRA no Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro — SIAF; (II) regularização da situação do quadro funcional dos servidores do INCRA, através de novo plano de cargos e salários e amplo programa de capacitação de recursos humanos; (III) informatização das ações do INCRA; (IV) adoção de técnicas de sensoriamento remoto (imagens de satélite) para identificação e seleção de áreas de desapropriação; (V) estabelecimento de rígido controle de normas para os processos de desapropriação. (Garcia, 1988)

Iniciou-se, portanto, um processo de evitar um confronto direto das classes sobre o aparelho executivo, através do reforço à melhoria de desempenho técnico-administrativo, como se a "técnica" despolitizasse a ação do Estado.

Todo este esforço, no entanto, não se traduziu em mudança efetiva, favorável à Reforma, mantendo-se a insuficiência de recursos e a falta de respaldo das metas, junto aos outros órgãos setoriais.

Efetivamente, esta reorientação do Governo deveu-se, em parte, ao crescimento do processo de mobilização e força da classe patronal, através da consolidação da UDR em 1986 e da constituição da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, neste mesmo ano, com uma proposta de "unificar as reivindicações rurais, atuar como mecanismo de pressão

e, ao mesmo tempo, assessorar o governo federal na formulação da política para o setor rural do país" (IBASE, s.d).

Se em 1985, os proprietários conseguiram uma vitória expressiva contra a Reforma Agrária, no ano de 1986 a luta da classe patronal avançou através da consolidação e expansão do movimento supra-partidário da UDR, que consagrou o fortalecimento dos grandes proprietários como classe, mediante as seguintes ações: (I) a formalização de grandes manifestações de massa, através das quais a UDR aglutinou também os interesses da pequena burguesia agrária, ampliando o âmbito de sua representação; (II) articulação estratégica da UDR com a estrutura partidária conservadora, através do apoio a diversos parlamentares, de modo a garantir, no quadro da Constituinte, as alianças necessárias contra o projeto da Reforma Agrária; (III) a construção de alianças dos grandes proprietários de terra com as demais frações da burguesia, possível, dado ao processo de reconversão das classes, mas reforçada, concretamente, pelo papel estratégico dos pecuaristas no boicote ao Plano Cruzado.

Estes mecanismos de ação das elites agrárias levaram os grandes proprietários a assumir o discurso mobilizador contra o Estado e unificador da defesa da propriedade privada. O resultado deste processo foi o controle dos grandes proprietários sobre a condução da política agrária e agrícola do Estado e, por outro lado, o retorno gradativo do movimento dos trabalhadores rurais a uma estratégia de ação direta, tanto sobre os órgãos oficiais de execução da política fundiária ao nível dos Estados (acampamentos e invasões de órgãos como o INCRA, além de sucessivas visitas às autoridades estaduais), como em termos de ocupação das glebas decretadas desapropriadas, pelo Presidente da República.

Isto quer dizer que a ação de protelamento burocrático e legal dos assentamentos passa a ser diretamente contestada pela ação direta dos movimentos sociais dos trabalhadores sem terra.

A conjuntura de 1987 deslocou a ação das classes para o quadro da Constituinte, momento fundamental para a redefinição dos direitos sociais e da ordem democrática.

O fracasso do Plano Cruzado e a instauração de uma cadeia crescente inflacionária, além do reforço ao poder do legislativo, acabaram por aprofundar a crise de governabilidade do executivo federal.

As estratégias cuidadosamente construídas pela classe patronal, nos anos anteriores (85-86), permitiram que se expressasse na Constituinte, então, uma aliança clara de interesses entre o "latifúndio" e o "capital multinacional", na Comissão da Ordem Econômica, consolidada sobre os princípios de, "defesa intransigente da iniciativa privada, do direito de propriedade e diminuição da intervenção do Estado na economia" (Ferreira e. Teixeira, 1988:104)

Esta aliança permitiu que, através das pressões conduzidas por forte "lobby" da UDR, os dispositivos constitucionais fossem gradativamente garantindo o direito do latifúndio, pela manipulação da noção de "propriedade produtiva".

A ampla mobilização da sociedade civil de apoio ao projeto dos trabalhadores, expressa em mais de um milhão de assinaturas conferidas à Emenda Popular, não conseguiu reverter este quadro. Surpreendentemente, em meio a este processo, o executivo assinou o Decreto-Lei 2.363, afetando, no Plano imediato, as condições de efetivação da Reforma Agrária em curso e pressionando, por outro lado, o Congresso Constituinte.

É certo que o grau de autonomia dos INCRA regionais, decorrente do seu caráter autárquico, permitia maior flexibilidade às suas ações, dificultando, de certa maneira, um controle mais efetivo do executivo federal sobre a ação destes atores regionais. Na realidade, a condição de autarquia do INCRA possibilitava ações, ao nível dos estados, que poderiam facultar o avanço localizado da Reforma Agrária, em resposta às ações diretas dos movimentos organizados dos trabalhadores rurais, pressionando as autoridades fundiárias locais, muitas vezes vinculadas às equipes iniciais do próprio MIRAD.

Contornando esta possível área de tensão entre a execução regional e a reorientação do governo federal, o Presidente da República incluiu no Decreto Lei nº 2.363 a transformação dos INCRA Regionais em seccionais do próprio MIRAD. Com este aparente mecanismo de racionalidade administrativa, o Governo, na realidade, reincorporou à esfera de controle mais direto do executivo federal as áreas de ação e poder regionais, usando da "oportunidade" para introduzir, também, outras alterações no PNRA, que protegiam, mais uma vez, o latifúndio da ação desapropriadora; desrespeitavam, por conseguinte, o processo Constituinte já em curso. Isto porque o Decreto Lei sinalizava para o Congresso o sentido claro dos interesses do executivo no encaminhamento da política fundiária para o país.

Esta iniciativa estabeleceu um confronto e dualidade entre os poderes (executivo e legislativo) já que o governo federal se antecipou em questões então submetidas à discussão e avaliação na Constituinte, com ampla mobilização e representação de atores da sociedade civil. Em nota de esclarecimento ao público, de 23/10/87, a ABRA explicitava o significado político, antidemocrático, contido no Decreto Lei, acrescentando, ainda, que esta medida por certo acarretaria, ainda, maior atraso na efetivação da Reforma Agrária, em função da necessária reacomodação da estrutura funcional e administrativa que impôs. (ABRA, 1989; 35).

Opera-se deste modo, mais um dispositivo de filtragem escalonada de ações voltadas para a centralização do controle do processo pelo executivo, evitando o desenvolvimento de ações contraditórias aos interesses do bloco no poder.

Em resposta a todo este processo e considerando os frágeis resultados, em termos de desapropriação e assentamentos a que se havia chegado em 1987, 6 movimento sindical dos trabalhadores rurais, através do Presidente da CONTAG, reagiu ao novo Decreto Lei, rompendo os compromissos selados na Aliança Democrática. Notícia veiculada pela *Folha de São Paulo*, de 29/10/87, informou que o Presidente da

CONTAG comunicou em Brasília, ao Ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário, o afastamento da categoria das 23 Comissões Agrárias Estaduais, em protesto contra o, Decreto Lei 2.363, "que aplicou um violento golpe nas possibilidades de acontecer uma Reforma Agrária no País".

Neste sentido o ato executivo, instituído através deste Decreto Lei, que, aparentemente, instaurava apenas uma reforma técnico-administrativa, alterou de forma mais profunda o plano da Reforma Agrária no Brasil e as condições efetivas de participação democrática, acabando por afetar o quadro de compromissos estabelecidos entre o movimento dos trabalhadores rurais e a Nova República no que toca ao projeto nacional de redemocratização do País.

De modo geral, o processo de recuo e sobreposição de atos dos três poderes, aparentemente incoerentes, expressou a dinâmica dos compromissos instáveis que sustentavam a transição política no País, estando, por isto mesmo, mediado pelas contradições entre forças sociais que, através de suas formas de representação política, incidiam e pressionavam a lógica dos aparelhos de Estado, filtrando as demandas e redirecionando a Reforma de maneira que ela não significasse um avanço político dos trabalhadores, nem um sacrifício dos grandes pro-prietários rurais, o que envolveria rupturas graves no bloco no poder.

A relação estabelecida entre o Estado e as classes agrárias, no período de transição democrática, analisada neste texto, aponta, portanto, para a emergência de uma nova racionalidade política que se orienta pelo tratamento institucionalizado de interesse de grandes grupos supra-partidários, que atuam na sociedade civil.

O surgimento da UDR na cena política da Nova República, aglutinando os grandes proprietários em defesa do latifúndio, da propriedade privada, e opondo-se ao intervencionismo estatal, incide uma nova modalidade política de representação das elites agrárias, até então aglutinadas em sociedades do tipo federativo, ligadas ao Estado.

Por outro lado, a estratégia de "ação direta" (ocupação de terras e dos aparelhos que regulam a política fundiária) assumida pelos trabalhadores-sem-terra organizados, aponta, também, a passagem de uma forma tradicional de representação dos atores (exercida por mandato, em partidos e sindicatos) para uma nova "representação de natureza sociológica, que ocorre sempre que as bases institucionais do sistema político perdem sua legitimidade" (Arcy e Saez, 1985: 23).

A trajetória institucional de implementação do projeto de Reforma Agrária dos anos 80 mostrou, então, que a articulação e mediação dos interesses opostos das classes agrárias transbordou a sociedade civil e penetrou na política. O entendimento satisfatório desse processo, neste artigo, passou por esboçar como a formação de identidades coletivas contrapostas, entre os que "têm muita terra" e os que "não têm terra", constrói os "lugares" das diversas classes agrárias na sociedade, atribuindo-lhes formas de reconhecimento, como sujeitos coletivos.

A força simbólica das representações dos atores em luta, em torno do PNRA, penetrou a política, as instituições públicas, os instrumentos

legais, constituindo-se num dos mecanismos pelos quais os atores transformaram a política em cenário privilegiado de confronto de sistemas de representações, permeados pelos aparelhos ideológicos e pelas instituições privadas sócio-culturais (notadamente a imprensa escrita e a televisão).

Assim o esforço analítico empreendido neste artigo tentou operar, ainda quede forma bastante preliminar, um modelo interpretativo que articula o duplo significado que se sobrepõe às formas de "representação" da sociedade. Através deste esforço, mostramos como a vida política é estruturada por lutas pelo monopólio da representatividade. Em meio a essas lutas, a mídia vem constituindo-se em reforço às representações dominantes, facilitando um certo distanciamento das elites das formas de representação política centralizada e garantindo, portanto, a "modernidade" das formas de dominação e da formação da hegemonia das elites agrárias.

BIBLIOGRAFIA

ABRA

1987 A reforma agrária às avessas: esclarecimento à opinião pública sobre o Decreto-Lei 2.363/87. *Revista Reforma Agrária-ABRA*, [s.l.], v. 17, n. 3, p. 35-37.

ABRAMOWAY, Ricardo

1986 O velho poder dos barões da terra. In: KOUTZII, F. (org.). *Nova República: um balanço*. São Paulo: L. e PM, p. 204-206. ARCY, Françoise, SAEZ, Quy.

1985 De la representation. In: ARCY, Françoise (org.). *La representation*. Paris: Economica, p. 7-31 BOURDIEU, Pierre. 1980 L'identité et la representation: elements pour une reflexion critique sur l'idée de region. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. [S.l.: s.n.], n. 35, p. 63-72. FERREIRA, Brancolina, TEIXEIRA, João Gabriel.

1988 Constituinte e Reforma Agrária: embates de classe. *Ciências Sociais Hoje, 1988 — Anuário de Antropologia Política e Sociologia*. São Paulo: ANPOCS/Vértice, p. 99-134.

FOLHA DE SÃO PAULO

1987, 29 out. GARCIA,

Ronaldo Coutinho

1988 PNRA: as intenções e as possibilidades. *Revista Reforma Agrária — ABRA*, [S.l.: s.n.], v. 17, n. 3, p. 58-71. GRAZIANO DA SILVA, José

1985 O PNAREX, aquele que parece o PNRA, mas não é. *Revista Reforma Agrária-ABRA*, [S.l.: s.n.], v. 15, n. 3, p. 13-21, ago./dez. HIRSCH, Joaquim 1977 Observações teóricas sobre o estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, N. (org.) *O estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, p. 85-111. IBASE

S.d. *A ofensiva da direita no campo*. [S.l.:s.n.],44 p. (Versão preliminar-xerocopiado)

OFFE, Claus

1984 *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 386 p.

80 Anete Ivo

- PRZEWORSKI Adam
1977 O processo de formação de classes. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 29, n. 3, p. 3-31. SALLUM JÚNIOR, Brasília
- 1988 Porque não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, L. (org.) *O estado da transição: política e economia na nova república*. São Paulo: Vértice, p. 118-151. SILVA, José Gomes
- 1987 *Caindo por terra: crises da reforma agrária na nova república*. São Paulo: Busca Vida, 227 p. TOURAINE, Alain
- 1987 *Adores Sociales y Sistemas políticos en América Latina*. Santiago do Chile, PREALC,
- WEFFORT, Francisco
1988 *Incertezas na transição na América Latina*. São Paulo, [s.n.], 48 p. (Coleção Cadernos CEDEC).