

REFORMA AGRÁRIA NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA:
A EXPERIÊNCIA LUSO-ESPANHOLA VISTA
EM CONTRAPONTO AO BRASIL

NELSON DE OLIVIERA SANTOS

Tese de doutoramento em Economia apresentada ao Instituto de
Economia da UNICAMP.

ORIENTADOR: Prof. Dr. José Graziano da Silva

Campinas, 20 de janeiro de 1992.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	1
RESUMO	4
APRESENTAÇÃO	6
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 AS RAZÕES DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA	40
1.1 O ESTADO E A POLÍTICA: UMA AVALIAÇÃO SINTÉTICA	40
1.2 POLÍTICA AGRÁRIA COMO PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA	57
1.3 O NEO-CORPORATIVISMO E A CRÍTICA AOS MODELOS LIBERAIS E MARXISTAS.....	62
CAPÍTULO 2 MARCOS DE UMA EVOLUÇÃO CORPORATIVA	94
2.1 ESPANHA FRANQUISTA	94
2.2 PORTUGAL SOB O SALAZARISMO	101
2.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: REAÇÃO ANTI-LIBERAL E CORPORATIVISMO	103
CAPÍTULO 3 A PROBLEMÁTICA AGRÁRIA SOB NOVAS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS. O EXEMPLO EUROPEU NO PÓS-GUERRA	115
3.1 A IBÉRIA COMO CONTRAPONTO EUROPEU OCIDENTAL	115
3.2 A EXPRESSÃO LATIFUNDISTA DA PENÍNSULA IBÉ- RICA E NO BRASIL	125
3.3 A REFORMA AGRÁRIA COMO CONCEITO	137

CAPÍTULO 4	REFORMA AGRÁRIA E AS ORGANIZAÇÕES PROFISSIONAIS	145
4.1	O CASO ESPANHOL	145
4.2	A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA	160
4.3	O CASO DO BRASIL	169
CAPÍTULO 5	POLÍTICAS REFORMISTAS NO AGRO. ESBOÇOS GERAIS DE UM INTENTO COMPARATIVO	193
5.1	MORTE DE FRANCO E A FALÁCIA DAS POLÍTICAS ESTRUTURAIS	194
5.2	GOLPE MILITAR E FRUSTRAÇÕES DE UM INTENTO REVOLUCIONÁRIO	211
5.3	TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E CONTINUIDADE NO BRASIL.....	238
CAPÍTULO 6	TRANSIÇÃO E OS MARCOS DA POLÍTICA ESTRUTURAL	255
6.1	REFORMA AGRÁRIA: CONTINUIDADE E RUPTURA NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA	256
CAPÍTULO 7	ANEXOS	288
BIBLIOGRAFIA		382

AGRADECIMENTOS

Devo a elaboração desta tese, em primeiro lugar, à segura orientação do Prof. José Graziano da Silva, sem a qual esta dificilmente teria sido realizada.

Ao Prof. João Saturnino pelo interesse sempre demonstrado e pela elevada visão do significado de uma formação profissional.

Ao Prof. Fernando Oliveira Baptista, cujo contato abriu-me os olhos para novas realidades, do qual resultaria inclusive a definição da temática aqui abordada.

Aos professores e colegas do curso de doutoramento em Políticas Públicas, pela oportunidade de um convívio exemplar e de respeito mútuo.

Aos funcionários da pós-graduação, Marcia e Alberto, pela eficiência e prestatividade.

Aos colegas do CEAS, na Bahia, exemplos de seriedade, desprendimento e luta por um Brasil socialmente justo.

Aos amigos Antonio Carlos, Celio Maranhão, Demerval Passos e Oswaldo Barreto, pela paciência com que ouviram minhas dificuldades e pelos constantes estímulos.

A Ana Lucia, por tudo.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRA	- Associação Brasileira de Reforma Agrária
CONCLAT	- Conferência das Classes Trabalhadoras
CEA	- Central Empresarial de Andaluzia
CEOE	- Central Espanhola das Organizações Empresariais
CONTAG	- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CAP	- Confederação dos Agricultores de Portugal
CNP	- Confederação Nacional dos Produtores
CNJA	- Centro Nacional de Jovens Agricultores
CC.OO	- Comissões Operárias
CAI	- Complexo Agroindustrial
COAG	- Coordenação Nacional dos Agricultores e Pecuáristas
CEDAL	- Centro de Estudos da América Latina
CEE	- Comissão Económica Europeia
CNA	- Confederação Nacional da Agricultura
CONCA	- Confederação das Câmaras Agrárias
CIBRAZEM	- Companhia Brasileira de Armazenamento
COLDIRETI	- Confederação dos Trabalhadores Diretos Italianos
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
E.T.	- Estatuto da Terra
EMBRATER	- Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
E.T.R.	- Estatuto do Trabalhador Rural
F.T.T.	- Federação dos Trabalhadores da Terra

F.A.A.	- Frente Ampla Agropecuária
IBRA	- Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IRYDA	- Instituto de Reforma e Desenvolvimento Agrário
IARA	- Instituto Andaluz de Reforma Agrária
INDA	- Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
ITR	- Imposto Territorial Rural
J.N.V.	- Junta Nacional dos Vinicultores
LRAA	- Lei de Reforma Agrária Andaluza
LRDA	- Lei de Reforma e Desenvolvimento Agrário
M.C.E	- Mercado Comum Europeu
M.A.R.N.	- Movimento dos Agricultores e Rendeiros do Norte
M.A.P.R.V.	- Movimento Por Uma Melhor Previdência Rural
M.T.S.T.	- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NUP'S	- Novas Unidades de Produção
PROTERRA	- Programa de Redistribuição de Terras e Apoio à Agroindústria
P.A.C.	- Política Agrícola Comum
PROCERA	- Programa de Crédito Especial à Reforma Agrária
PNRA	- Programa Nacional de Reforma Agrária
PARA	- Programa Regional de Reforma Agrária
PCP	- Partido Comunista Português
PSOE	- Partido Socialista Operário Espanhol
PCE	- Partido Comunista Espanhol
PDSFN	- Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional
S.O.C.	- Sociedade de Operários e Camponeses de Andaluzia
S.R.B.	- Sociedade Rural Brasileira

- S.N.A. - Sociedade Nacional da Agricultura
U.F.A.D.E. - União das Federações Agrárias da Espanha
U.G.T. - União Geral dos Trabalhadores
U.C.T. - Unidade Coletiva de Produção
U.D.R. - União Democrática Ruralista

RESUMO

Neste trabalho enfoca-se a perspectiva assumida pela reforma agrária na transição democrática luso-espanhola, com contraponto na experiência pós-ditatorial do Brasil. Busca-se apreender, enquanto objeto central de investigação, como a democratização interferiu sobre os mecanismos de tomada de decisões e orientações concretas das políticas para o agro. O plano metodológico está assentado na descrição de processos com intuitos analógicos. Utilizam-se fontes documentais e bibliográficas, suplementadas através de comunicação pessoal com especialista em reforma agrária na península ibérica e observações diretas em áreas reformadas no nordeste do Brasil. Apontam-se diferenças marcantes entre as trajetórias estudadas, ressaltando-se, como dado significativo, a nítida ausência de unidade entre as forças organizadas que interferiram no processo, em torno do próprio significado de reforma agrária. Em seu conjunto há uma redução de influência do "corporativismo" tradicional sobre os contextos reformistas. Mas esta é bem mais sensível, na península ibérica do que no Brasil, onde as organizações não abandonam de todo o discurso pautado no tradicionalismo rural. Nos três países a reforma apresentou determinadas particularidades que, de certo modo, singularizaram suas experiências. Em Portugal, o caráter da própria ruptura, ao apontar para uma dualidade de poderes, enseja, no primeiro momento, o avanço de uma proposta coletivista de reforma, que logo se vê obstada, quando da retomada do controle conservador sobre o Estado em finais de 1975. A partir da definição constitucional e de inserção do país no Mercado Comum Europeu, então a idéia de reforma fica subsumida no amplo projeto modernizador das estruturas rurais, em tudo contraditório com o espírito inicial que moveu a revolução no agro alentejano. Em Espanha, a reforma

agrária só passa a ganhar caráter mais concreto sob impulso do movimento organizado em Andaluzia contra o desemprego rural, que atingia a região. Seu sentido é, pois, regional, não perdendo de vista, contudo, as possibilidades abertas pela integração espanhola à Política Agrícola Comum.

Enquanto no Brasil as orientações predominantes não se desprendem de visões tradicionais. A terra persiste como eixo básico de uma política transformadora. E a reforma agrária como instrumento essencial de um amplo projeto de reorganização da própria sociedade.

APRESENTAÇÃO

Os anos setenta presenciaram, na sequência da própria crise que atingira a economia mundial, o início de desmoronamento de dois dos mais antigos regimes ditatoriais do mundo ocidental: Portugal e Espanha.

Entre 1974 e 1976, esses países foram forçados, por caminhos distintos, a promover reajustes e reformulações nos métodos de condução e gestão do Estado, além de inaugurar um novo estilo de relacionamento com as organizações representativas da sociedade. Foram diversas as iniciativas ao longo do período, visando a reconstruir os aparelhos de gestão governamentais e os espaços de representação social.

As dimensões desse processo ganham sentido universal à medida que outros regimes ditatoriais, como o Brasil na crise dos anos 80, perdem suas bases de sustentação, abrindo espaços para a emergência de novos governos civis. Aqui, do mesmo modo que nos seus similares europeus, também se buscou conferir um novo sentido ao papel do Estado, no âmbito da própria ampliação dos espaços de liberdade de organização conquistados.

O tratamento que vem sendo dado à problemática da transição democrática nos referidos países tem passado por conteúdos diversos, mas quase sempre vinculados à problemática política da reconstrução democrática. Nesse sentido, atenção prioritária tem sido concedida, na maioria dos casos, aos limites estabelecidos à construção de uma democracia ampla e representativa, em processos de abertura sem ruptura radical com a ordem anterior.

Tomando a experiência espanhola como paradigmática, alguns estudiosos têm procurado detectar analiticamente as

especificidades de alguns modelos de transição; tanto em países que ensaiaram experiências democráticas antes, a exemplo de Portugal, como naqueles que as vivenciaram numa etapa posterior ao experimento espanhol, como é o caso do Brasil.

Nesse processo, contudo, dado o destaque maior conferido à apreensão das novas conformações sócio-políticas que brotavam das referidas experiências democratizantes, estudos de natureza comparativa, envolvendo políticas concretas, nem sempre desfrutaram de atenção principal. Como prioridade estiveram voltados para descrever e analisar criticamente a evolução de cada país isoladamente, sem qualquer preocupação mais efetiva de compará-las. Lacuna que este estudo busca preencher através da efetivação de uma análise comparativa das experiências de reforma agrária na transição democrática em Portugal e Espanha, com contraponto no Brasil.

A partir da comparação de realidades tão distintas no plano de suas histórias, economias e trajetórias políticas, pretende-se delinear, como objeto da pesquisa:

- (i) modificações ocorridas no processo de determinação de políticas para a agricultura, sob o impacto do trânsito para um novo regime político;
- (ii) interferências de fatores de ordem histórica ou política sobre as idéias e os planos de reforma, no decorrer desse processo.

A abordagem metodológica utilizada para tanto tem caráter nitidamente exploratório, pautando-se na descrição de processos com intuitos analógicos. Utilizando fontes basicamente documentais e bibliográficas, excluindo enfoques quantitativos - dada a própria natureza da abordagem que se

efetuará, o roteiro metodológico aqui utilizado obedece as seguintes orientações:

(i) revisão da literatura referente à temática, cotejando-a criticamente;

(ii) entrevista com especialistas em reforma agrária na península ibérica;

(iii) observação direta de uma experiência reformista no Brasil, mais especificamente da que vem sendo implementada na Bahia.

A revisão da literatura contempla basicamente os materiais fornecidos no curso de Políticas Públicas Comparadas, ministrado no Instituto de Economia (I.E.) da Unicamp, em 1989, pelo Professor Fernando D. Baptista, da Universidade Técnica de Lisboa; além de materiais bibliográficos obtidos em Bibliotecas especializadas. Contatos mantidos com o Professor Baptista foram de fundamental importância na definição da temática, por se tratar não só de renomado especialista em reforma agrária na península ibérica, com várias publicações sobre o assunto, mas por ter sido, também, o Ministro responsável pela implementação da reforma em Portugal, nos primeiros momentos do processo revolucionário.

No contraponto com a experiência brasileira, são utilizados resultados de estudos realizados, particularmente no âmbito de órgãos responsáveis pela execução reformista na Bahia. Destacam-se, nesse sentido, materiais produzidos pela Secretaria de Reforma Agrária e pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional-CAR, onde basicamente foram pesquisadas fontes quantitativas utilizadas na pesquisa.

Como marco referencial, foi efetuado um corte no período de transição efetiva para a construção dos novos regimes democráticos de Portugal, Espanha e do Brasil, considerados respectivamente, em 1974, 1976 e 1985.

A delimitação deste marco envolve certo arbitrio, sobretudo na conceituação do que se considera transição. Daí porque, pela importância que desfrutam no âmbito desta investigação e pela frequência com que são manejados, não só transição mas termos como Estado, política agrária e classes sociais passaram por uma conveniente e prévia conceituação.

A transição apresenta, aqui, um sentido muito peculiar: refere-se a processos de transformação democrática em países que vivenciaram longos períodos ditatoriais, sem implicações necessárias quanto a seus modos de produção. Trata-se mais especificamente de ampliação de espaços democráticos ou constituição de novas hegemonias, através de pactos ou recomposição de alianças de classes.

No caso concreto das realidades pesquisadas, compreende-se, como período de transição, aquele que comporta os momentos de perda efetiva de controle do Estado autoritário sobre a sociedade, que irá desaguar na ruptura com seus principais símbolos: Franco, Salazar/Caetano ou a ditadura militar. A ruptura com os referidos símbolos dá início ao que se denomina aqui transição efetiva.

Quanto ao Estado, seu enfoque foi reduzido a uma dimensão exclusiva das políticas agrárias. No âmbito mais geral, foi concebido como uma estrutura permeada de interesses de classes, sem no entanto qualquer determinação exclusiva ou unidirecionada: quer no sentido Estado-classe ou vice-versa. Em toda a abordagem sobre o processo de intervenção estatal, esteve pressuposta sempre uma correlação de forças - política ou ideológica - que implica uma permanente relação

entre estruturas de representação de interesses e os poderes públicos (1). Prática de intervenção estatal entendida mais concretamente como aquela definida no confronto entre interesses organizados, em determinado contexto histórico.

No tocante às políticas agrárias, estas foram consideradas no estudo sob o duplo aspecto conceitual: social (distribuição de renda, emprego, saúde, educação, etc.) e produtivista (disciplinamento do uso da terra, aumento de produção das terras mal aproveitadas, colonização, entre outras)(2). A Reforma Agrária se insere como parte das políticas estruturais para o agro, procurando-se discuti-la no texto, a partir de três eixos básicos, destacando-se, por seu caráter, as:

(i) revolucionárias, gestadas em processos de mudanças, onde se acena para um novo modelo de desenvolvimento;

(ii) distributivistas, resquícios, na maioria das vezes, do populismo rural, assentado em valores de equidade sob a bandeira "terra para quem nela trabalha";

(iii) integrais, ou aquelas que buscam subordinar a problemática da equidade aos valores de eficiência e produtividade.

De qualquer modo, política agrária e reforma agrária se distinguirão aqui de política agrícola, na sua formulação mais tradicional; mesmo reconhecendo-se que, no plano

1 MOYANO, Eduardo La Agricultura entre El Viejo y El Nuevo Corporativismo. In: PEREZ YRUELA, M y GINER, S. El Corporativismo en España. Barcelona, Ariel, 1968, p. 203.

2 Cf. GRAZIANO DA SILVA, J. Mas Qual Reforma Agraria? Reforma Agraria, Campinas, ano 17, no. 1, abril/julho de 1987, p.44-5.

concreto, haja uma inter-relação entre seus instrumentos, em determinadas conjunturas.

Na conceituação de classes e luta de classes, reporta-se a Przeworsky, para quem "as classes não são determinadas unicamente por posições objetivas, nem suas lutas tem caráter de epifenômenos". "Lutas de classe, como afirma o autor, são "estruturadas pela totalidade das relações econômicas, políticas e ideológicas, produzindo um efeito autônomo sobre o processo de formação das classes"(3).

Trata-se de visão encontrada em Poulantzas - "a forma de uma luta de classes é determinada pela totalidade das relações econômicas, ideológicas e políticas (...) mas até os limites dos possíveis efeitos, sobre essas relações, da própria luta de classes" - a partir do qual, A. PRZEWORSKY irá conferir duplo sentido à problemática: de um lado, não colocando as classes como algo anterior à história das lutas concretas; de outro, estabelecendo limites à apropriação da realidade social diretamente através de nossos sentidos. Para o autor, aquilo em que passam a acreditar, e o que fazem, é efeito de um longo processo de persuasão e organização, por forças políticas e ideológicas engajadas em numerosas lutas visando a realização de seus objetivos.((4)

Ainda no âmbito dessas considerações teórico-metodológicas quer-se ressaltar que, no decorrer desse estudo, não há qualquer preocupação em estabelecer imanências no interior das referidas relações. O que se buscará estabelecer como prioridade, são os campos de interrelação entre as instâncias da política e do político-institucional, e do

3 PRZEWORSKY, A. Capitalismo e Social Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p.86.

4 Id., ibid., p.86 e 89.

Estado com os sujeitos sociais que condicionam sua própria esfera de ação.

Para tanto, o corpo desta pesquisa está distribuído em seis capítulos, precedidos de uma Introdução; nesta, além de uma justificativa do trabalho, são enfatizadas as tendências mais recentes do agro na península ibérica - e no Brasil - e, conseqüentemente, as razões mais aproximadas para o ressurgimento das propostas reformistas nos referidos países.

No primeiro capítulo, é efetuada uma análise sobre os determinantes de política agrária, procurando-se contemplar os impactos da organização corporativa da sociedade sobre as formas e natureza da ação estatal. O intuito maior é o de firmar as especificidades das realidades luso-espanhola e brasileira, no confronto com as experiências dos países capitalistas desenvolvidos da Europa.

O segundo capítulo, a partir de constatações efetuadas no capítulo anterior, discorre sobre a trajetória de cada país aqui analisado, com ênfase nas formas evolutivas de concerto social. Busca-se com esse enfoque, deixar clara a natureza socialmente determinada das políticas estatais.

No capítulo terceiro se discute a natureza específica da problemática agrária na Ibéria, confrontada com o que teria ocorrido com seus similares europeus, com acento no pós-guerra; a intenção é recolocar no âmbito europeu a referida problemática, demonstrando suas novas bases, e assinalar o descompasso ibérico nesse processo. Para facilitar o contraponto brasileiro, introduz-se uma discussão sobre processos de trabalho e suas expressões particulares, com ênfase no latifundismo. Desse processo de discussão são extraídos os próprios conceitos de reforma agrária, que irão servir de base ao desenvolvimento dos demais capítulos.

O quarto capítulo busca enfocar como as diversas corporações, diversas, sobretudo aquelas (res)surgidas na transição, constroem as imagens de reforma agrária que pretendem implementar no âmbito das referidas sociedades. Ênfase maior será concedida, no caso, às organizações de produtores, em que pese a referência à organização de assalariados desfrutar de importância desproporcional em determinadas situações, a exemplo de Portugal na pós-revolução. A prioridade na escolha, contudo, se deve, por um lado, à disponibilidade das fontes ser bem maior no tocante aos produtores; por outro, à inexpressividade da presença de organizações específicas de assalariados no caso concreto de países como o Brasil, por exemplo.

O capítulo quinto descreve e compara as políticas de reforma agrária adotadas pelos referidos países, desde os períodos mais abertamente autoritários a etapas em que se transitava para um novo regime. Aqui se pretende enfatizar mais concretamente os fatores de mudança e de permanência, no âmbito institucional e das políticas concretas.

O sexto capítulo tem caráter conclusivo, englobando uma análise crítica dos marcos da política estrutural na transição, com acento nos seus limites e possibilidades efetivas, no âmbito de uma conjuntura modificada no plano político-institucional.

INTRODUÇÃO

A ênfase concedida à abordagem da reforma agrária nos espaços nacionais luso-espanhóis, nos momentos da transição democrática, foi decorrência de observações efetuadas em torno de alguns dos traços característicos de suas trajetórias recentes. Traços que, no tocante à problemática mais específica do agro, revelaram alguns pontos de identidade entre as referidas experiências. Exemplo disso é a afirmação de uma dinâmica modernizadora nas referidas sociedades, sem ruptura efetiva com padrões anteriores de concentração fundiária. Essa marca estrutural que as permearam veio a interferir sobre as características e possibilidades de integração inter-regional; além do fato concreto do ressurgimento e reatualização da bandeira reformista, no confronto entre a modernização e a situação social daí decorrente. Agregue-se a isso, ainda, a similaridade observada entre seus perfis sócio-econômicos, sobretudo a partir de determinado momento, quando se dá uma sensível aproximação entre os seus principais indicadores.

Dra, se bem atentarmos, tanto Espanha e Portugal como o Brasil vivenciaram, a partir dos anos 50/60, experiências marcadas por intensas taxas de crescimento econômico⁵. Ainda que tardiamente, os referidos países se integraram às possibilidades dinâmicas abertas pela conjuntura do pós-guerra, caracterizadas por acentuada internacionalização do capital, reformulando em aspectos significativos seus padrões de desenvolvimento.

No caso da Espanha, mais concretamente, pelo menos desde o Plano de Estabilização de 1959, seus indicadores passaram a

5 Entre 1965 e 1975, a taxa média de crescimento dos PIB's de Espanha, Portugal e Brasil, atingiram percentuais de 6,4%, 7% e 9,4%, respectivamente. (BIRD, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1985).

assumir tal monta, de modo a alçá-la, já em 1973, como uma das doze maiores economias do mundo. Quadro similar foi vivido por Portugal, que experimentou no mesmo período um dos crescimentos mais acelerados de toda a Europa; e pelo Brasil que, desde meados dos anos 50, assumiu, com pequenos interregnos críticos, a liderança das taxas de crescimento, dentre os países intermediários do capitalismo mundial. Trajetórias que, ressalte-se, contribuindo para a reformulação dos padrões de desenvolvimento dos referidos países, não deixariam imunes quaisquer dos setores da atividade econômica.

Mas se isto é concreto, duas décadas de crescimento quase ininterruptos não foram suficientes, entretanto, para integrar os espaços regionais desses países nessa dinâmica maior. No decorrer de todo esse período, marcado por aceleradas impulsões, não ocorrerá de fato uma atenuação - pelo menos significativa - das disparidades inter-regionais, evidenciando-se, ao contrário, um agravamento de seus principais sintomas; mais concretamente, daqueles vinculados ao subdesenvolvimento regional e à pobreza rural.

No caso específico da península ibérica, o que se observa é uma concentração significativa, em algumas regiões em detrimento de outras, do que se poderia denominar Espanha e Portugal modernos. De um lado, se conformam importantes centros industriais e comerciais como Porto ou Barcelona e seus satélites; centros de indústrias pesadas como Bilbao; centros de pequenas manufaturas como Valência e Guipúzcoa, e o complexo de carvão e aço das Astúrias. Outros espaços, contudo, não conseguem ultrapassar os limites da pobreza em que se mantinham historicamente. É o caso do interior da Galiza, Extremadura, Andaluzia e grande parte de Múrcia e Albacete, em Espanha, e quase todo o interior de Portugal, especialmente o Alentejo, onde se revelavam todas as faces emblemáticas do subdesenvolvimento; locais cujos índices de

renda per capita chegavam a ser, nos anos 60/70, quase cinco vezes inferiores àqueles observados nas regiões mais ricas.

Os impactos dessa desigualdade, em termos de renda, repercutiram desfavoravelmente sobre os próprios indicadores sociais, cuja gravidade era de tal monta a ponto de colocar algumas dessas regiões como as mais pobres de toda a Europa. Distritos como Portalegre, no extremo sul de Portugal, por exemplo, detinham, ainda nos anos 70, marcas problemáticas como 51% de analfabetos. Enquanto Villa Real, no outro extremo do país, ostentava no mesmo período, indicadores de mortalidade infantil pouco auspiciosos, de aproximadamente 70,7 por mil. Problemática que a rigor se estendia a todo o Alentejo, em Portugal; e às oito províncias de Andaluzia, em Espanha.

Sob essa ótica, é importante destacar ainda a intensidade observada nos fluxos migratórios, com particular ênfase nos anos 60, quando atingem justamente o apogeu, as taxas de crescimento nos referidos países. Ao longo dos anos 60, de fato, cerca de 5 milhões de espanhóis e 1,3 milhões de portugueses migraram para o exterior, acarretando perdas expressivas de população, mais localizadamente em áreas que não conseguiram se industrializar. é o caso da meseta sul da Espanha, por exemplo, que chegou a apresentar, no período, refluxos populacionais de até 5,47% aproximadamente; ou de distritos como Bragança e Beja, no lado português, cujas perdas estimadas de contingentes humanos chegaram a atingir 23% e 25%, respectivamente⁽⁶⁾.

Mesmo não havendo consenso em torno da problemática, costuma-se apontar como fontes básicas alimentadoras desses fluxos migratórios - mormente para seu direcionamento

6 Cf. NAVLOR, J. IBERIA, In: Clout, Hugh D. Regional Development in Western Europe: London, John Wiley & Son, 1975.

rural/urbano - dois aspectos estruturalmente articulados. De um lado o latifundismo ainda reinante no sul da península - Alentejo e Andaluzia - dada às suas repercussões notórias sobre as baixas produtividades agrícolas, impunha a presença de grande contingente de trabalhadores eventuais em condições miseráveis de vida, baixos níveis de qualificação técnica e educacional dos trabalhadores, etc. De outro o minifundismo - ou fragmentação da propriedade - no meio norte, considerado um dos maiores empecilhos à racionalização do processo produtivo no agro e, conseqüentemente, para o forte impulso migratório que se origina nessas regiões.

Qualquer que seja a ótica escolhida, pode-se perceber, entretanto, na problemática social que permeia a questão regional, uma conotação tipicamente agrária. Conotação esta que pode ser estendida ao caso brasileiro, considerando que sua formação histórica foi também marcada pelas presenças do latifundismo e do minifundismo nos seus distintos espaços regionais. O caso da região Nordeste é bastante significativo nesse sentido. Tanto mais porque nela iria se concentrar o essencial das elites agrárias tradicionais e latifundistas do país, potencializando desse modo todas as condições para as defasagens que passariam a se observar, ao longo de toda a sua evolução capitalista, com relação principalmente ao centro sul do país.

O conservadorismo agrário demonstraria aí toda a sua força, e expressão política, em aliança inclusive com uma burguesia industrial no plano nacional, para condicionar as formas de integração dos espaços que hegemonizavam, aos novos contextos dinâmicos. Foi desse modo que contribuíram para a agudização de um panorama social, marcado pelo aprofundamento da miséria regional, a qual não seria atenuada, em termos comparativos, nem mesmo pelos fortes

impulsos modernizadores experimentados no decorrer dos anos 70.

Em suma o que se pode constatar é que ao longo de períodos marcados por acentuadas taxas de crescimento econômico, nem Espanha e Portugal, nem o Brasil, conseguiram reverter determinados mecanismos estruturais característicos da maioria dos países subdesenvolvidos. Quais sejam a agudização da sua concentração espacial e de serviços, no bojo de uma acelerada concentração de rendas; além da continuidade do êxodo rural e de outras mazelas estruturais que denotam e singularizam as tendências mais marcantes do desenvolvimento dos referidos países.

Particularizando ainda mais suas trajetórias, é importante destacar que o fenômeno da desigualdade em meio à concentração sócio-espacial da riqueza, foi, no caso contemporâneo da presença de ferrenhas ditaduras; estas que emergindo em contextos marcados por fortes aspirações democráticas e tentativas de reorientação institucional, iriam se unificar em pelo menos um aspecto importante: a imposição de obstáculos à plena afirmação dos direitos políticos dos cidadãos, sobretudo no âmbito organizativo-social. De fato, as tarefas a que se impuseram, tanto as ditaduras de Salazar e de Franco, como a do Brasil, sempre estiveram vinculadas ao restabelecimento das condições de reprodução das desigualdades sociais; sobretudo através dos freios que buscavam impor aos longos períodos de lutas e enfrentamentos contra suas manifestações mais evidentes.

A opção efetuada por uma organização corporativa da sociedade, com a verticalização de todas as entidades representativas, sempre teve esse sentido maior: o de reformular, na essencialidade, os esboços de estruturação democráticas que estavam em curso, visando consolidar um Estado, onde o movimento das partes estivesse claramente

subordinado ao todo político. O intuito maior desse mecanismo era bastante claro: tornar mais efetivo e dar maior desenvoltura às práticas concretas dos referidos regimes. Ou paradoxalmente, impedir, às vezes, que estas atingissem patamares propostos, como se verifica na agricultura sob Salazar:

"A existência de grêmios da lavoura e casas do povo, assim como suas federações, impediu certamente o desenvolvimento do sindicalismo, tanto entre os agricultores como entre os assalariados agrícolas; e obstaculizou profundamente a expansão de um movimento cooperativo autônomo que era reconhecido legalmente no ordenamento jurídico do Estado Novo" (7).

Mas se a estruturação vertical da sociedade se constituiu num obstáculo à plena efetivação de um espaço de representação genuína, isto não significou contudo a vigência de uma realidade imutável e única. Os longos anos de ditadura nestes países foram marcados por iniciativas diversas visando a ruptura de bloqueios impostos pelos referidos regimes à constituição de uma democracia assentada na pluralidade de interesses. A generalização desses movimentos por parte de grupos organizados sobretudo a partir dos anos 60/70, demarcará um período de choques abertos e de repressão; mas também de negociações onde cada grupo/movimento busca ocupar seus espaços forçando mudanças de atitudes e de posturas destes regimes. É o que ocorrerá na Espanha franquista no pós-66, quando o governo passa a manobrar com outras alternativas, não repressivas, com vistas a assegurar suas prerrogativas de poder, diante das fortes pressões sociais; e com o Brasil após a retomada das pressões do movimento organizado na segunda metade dos anos

7 MOYANO, E. Sindicalismo y Política Agraria en Europa. Las Organizaciones Profesionales Agrarias en Francia, Italia y Portugal. Madrid: Ministério da Agricultura, 1986, p. 561 e 562.

70, responsável em grande parte, pela "distensão lenta e gradual" do General Geisel. Fenômeno que envolverá também a Portugal, pelo menos em finais do governo de Salazar.

Desde então - segundo Linz - parecia clara a inviabilidade da persistência de realidades assentadas em redes de "influência e favores mútuos na qual toda formulação coerente de medidas era normalmente impossível; onde o mundo empresarial garantia privilégios às custas de um grau considerável de impotência coletiva, na relação com os que ostentavam cargos políticos, especialmente ministros e burocratas".⁽⁸⁾

ASPECTOS DA TRANSIÇÃO NOS TRES PAÍSES

No caso da Espanha, a morte de Franco confere novos rumos e demarca efetivamente o processo de transição democrática nesse país. A partir desse momento, a ditadura não mais conseguirá se impor através dos métodos que a caracterizavam historicamente. Sob impulso de greves frequentes e movimentos de protesto contra o autoritarismo, a legitimidade do regime já vinha de fato sendo abalada e seus alicerces gradativamente se erodindo desde finais dos anos 50. Mas seu arcabouço fundamental continuaria intacto, ao longo dessa trajetória crítica. As tentativas de derrubada do regime se não se evidenciaram infrutíferas, foram incapazes de atingir o núcleo essencial do poder, que enquanto tal imprimiria sua marca nas negociações democratizantes. Para JOSE MARIA MARAVALL as razões para a

8 LINZ, J. Política y Interesses a lo largo de un siglo en España 1880-1980. in PEREZ YRUELA, M. y GINER, S., op. cit. p. 100-102. Para Linz: "os últimos anos do regime franquista, de crescente prosperidade, urbanização e liberalização limitada, caracterizou-se pelo aparecimento de um sem número de associações, atentas em sua maioria para uma realidade que parecia cada vez mais transparente: o corporativismo estatal como instrumento de planificação de um Estado todo poderoso (...) e como instrumento de representação de interesses, tratando de controlar o Estado e criar uma economia de líderes econômicos, estava condenado ao fracasso.

sobrevivência do franquismo na transição refletem as características da própria luta de classes:

"A pressão (da classe operária) sempre foi intensa, mas em determinado momento se divorciou drasticamente das estratégias de organização, não se deixando guiar por quaisquer objetivos políticos ou sindicalistas. Além disto essa pressão nunca superou a capacidade de reação do governo (...), porque entre outras coisas, a mobilização era apoiada apenas por um setor limitado da população"7 .

Num esforço demarcatório de etapas, pode-se considerar no entanto que os passos mais importantes para o trânsito a um novo regime começam a ser dados efetivamente a partir de 1973, sob influência de dois acontecimentos importantes: a crise econômica que irá atingir frontalmente o padrão sócio-econômico montado desde os anos 60; e o assassinato do provável sucessor de Franco, o Almirante Carrero Blanco, pela oposição armada ao regime pouco antes da morte do Generalíssimo.

Se de um lado a crise renova pressões sobre o regime, a morte de Carrero Blanco, redundará num atardimento das perspectivas traçadas pelas mais importantes bases do regime, com vistas à sucessão do Generalíssimo Franco, já praticamente à morte; aturdimento ante o caos que efetivamente se estabelece diante dos quase abertos choques dentro do aparelho entre as forças que aspiram à ocupação do poder. Choques que irão interagir sobre o equilíbrio entre as forças que de alguma maneira vinham preparando a transição para a monarquia franquista. O regime no entanto

9 MARAVALL, J.M., Transición a la Democracia, alineamientos políticos y elecciones en España, in: SHARE, Donald. A Evolução da Esquerda Socialista Espanhola e a Democratização. Novos Estudos Cebrap, nº 14, fevereiro de 1986, p. 42.

consegue controlar a situação e determinar seus rumos naquele momento crucial.

Consumada a morte de Franco, e entronado o Rei Juan Carlos, este empossa com tranquilidade seu primeiro ministro, Arias Navarro. Quadro de extração franquista, este esboça as primeiras experiências de reforma nas instituições. Mas seus intuitos são marcados pelo insucesso, diante da correlação de forças ainda prevalecente e da própria ambiguidade de seus intentos. A fracassada experiência de Arias Navarro leva o rei a destitui-lo e à nomeação de outro quadro da ditadura como seu substituto, Adolfo Suarez, relevando-se nesse sentido o compromisso do rei com as forças leais do antigo regime.

Em que pese sua identidade com o regime de Franco, Suarez procura de fato inovar do ponto de vista institucional, e sob dupla pressão: do movimento político que continuava a apostar na ruptura com o regime, mesmo sob sua nova roupagem; e da necessidade de preservação do sistema, ainda predominantemente hegemônico pelas forças leais a Franco.

A partir de sua nomeação até o momento em que se realizam as primeiras eleições livres desde a Ditadura, Suarez implementa um projeto de reformas democráticas, utilizando-se para tanto do velho aparelho franquista; a forma encontrada de assegurar pelo alto o controle do sistema sobre o processo de abertura que procurava implementar.

No bojo destas medidas, aquela considerada mais importante por seus desdobramentos foi a aprovação da emenda constitucional de novembro de 1976, através da qual foi legalizado em abril de 1977 o Partido Comunista Espanhol; desmantelado o "Movimento Nacional" em maio, e convocadas eleições gerais em junho do mesmo ano. Com isso o novo primeiro ministro ainda que sob controle - já que

representante efetivamente - das forças mais conservadoras da sociedade, detonaria um processo fatal às suas próprias bases de sustentação. Ao demonstrar interesse no apressamento do projeto reformista, acena para as oposições democráticas em busca do apoio impossível de ser obtido em seus próprios hostes. As oposições que não acreditavam de um modo geral, na possibilidade de uma democracia sem ruptura, passam desde então a reformular alguns dos princípios - sobretudo o PSDE e o PCE - que até então embasavam suas orientações. Como desdobramento assiste-se a um abandono gradual da estratégia cara aos referidos partidos, centrada na ruptura com o regime e implementação de um governo provisório; não sem reservas ou críticas por parte das suas alas esquerdas, historicamente oposicionistas.

Maior beneficiário desta nova postura estratégica foi o Partido Socialista - o maior partido com conotação de esquerda na Espanha - que nas eleições de 1977, consegue resultados bastante positivos: 28% dos votos e 33,7% das cadeiras ¹⁰. Desde então este passa a assumir não só a liderança dos partidos oposicionistas como o papel de interlocutor mais autorizado para o projeto de transição negociada. A esta altura as regras do jogo já estavam mais claramente estabelecidas. Em que pesem resistências localizadas aceitava-se que a ruptura era inviável e que a solução democrática já poderia advir de negociação a pactos consensuais.

Abre-se a partir daí um momento importante que representará um marco significativo no estilo de transição negociada que desde então passa a ser implementada. Demarcam-na efetivamente, tanto a convocação dos Partidos para discussão de problemas conflitivos, acompanhado de definições no âmbito económico-político como o ocorrido em La Moncloa; mas

10 SHORE, D., id. p. 45.

também o consenso constitucional ¹¹. Em ambos os casos o processo decisório irá perpassar uma "elite" - do governo aos Partidos - que decidirá sobre questões espinhosas sem consulta prévia, quer à sociedade de um modo geral quer às suas próprias bases partidárias. Desde então será este o estilo prevalecente; estilo propício a manobras cupulistas, acertos e conchavos, dos quais resultarão não só o isolamento da direita e de centristas como a constituição de uma nova hegemonia política com a vitória dos socialistas em 1982. Hegemonia que responderá pela consolidação efetiva de um novo quadro sócio-político, onde se ressaltam: a inserção gradativa da Espanha no concerto europeu, concretizada por volta de 1985; e uma nova política de ampliação das autonomias regionais, completando o ciclo da transição.

No caso português, o início das guerras coloniais em 1969 representou um dos marcos mais importantes para a transição democrática; momento em que seria detonado um processo caracterizado por alterações significativas, se não na institucionalidade vigente pelo menos nas condições para sua continuidade, de modo irreversível. Novas exigências daí decorrentes, sobretudo as vinculadas à sustentação do aparelhamento militar apresentariam desdobramentos significativos na configuração do próprio Estado.

Ora até então o Estado português conseguira sobreviver assentado na força de um corporativismo castrador de iniciativas populares e da organização de interesses de seus diversos segmentos sociais. Desde a guerra essa situação se tornaria insustentável, por força de razões tanto econômicas como políticas, devendo ser aí ressaltados dois aspectos fundamentais. Primeiro, o fato de face à própria dimensão assumida pela guerra colonial, o governo ser forçado a

11 A negociação entre os dois maiores Partidos - pela esquerda, o PSOE e pela direita, a UCD - sobre questões mais problemáticas subjacentes ao projeto constitucional.

modificar as condições de funcionamento e gastos dos aparelhos governamentais, tornando-os bem mais complexos, portanto mais onerosos; segundo, como decorrência da própria necessidade de sustentação financeira da empreitada militarista e do novo aparelho do Estado que se gasta, ele ter que necessariamente recorrer aos mercados financeiros internacionais. Fruto desses dois aspectos combinados, abre-se um período claro da crise hegemônica, ativando um processo de luta que envolvia interesses diversificados, desde a burguesia industrial a trabalhadores urbano-rurais; processo de luta onde fica evidenciada a incapacidade do regime do "Estado Novo" de absorver os novos interesses que se estruturam nesse processo. Desde então passam a ser visíveis as rachaduras na ossatura institucional, que de forma gradativa e sob pressões da crise internacional da economia e das derrotas militares desaguariam na ruptura militar em abril de 1974.

A aliança de forças responsável pela derrocada do governo de Marcelo Caetano, em que pese suas contradições e os intuitos evidentes de destruir o sistema fascista, não se reverte desde logo na constituição de uma nova estrutura de Estado. No plano concreto evita-se qualquer possibilidade de desmoronamento radical da organização jurídica, administrativa e policial-militar do regime anterior. Só gradativamente é que esta vai sendo reformulada, tendo por eixo essencial, basicamente, a mudança do governo e a redefinição de responsabilidades. Esse clima de indefinição marca os primeiros meses da transição.

Nesse período se acelera a movimentação das classes sociais na defesa dos seus interesses. Movimentação que já vinha se ampliando desde a crise do regime anterior em 1969 e que no novo regime passa a ganhar conotações políticas bem mais definidas. Ressalte-se no caso, ter sido essa pressão um dos principais fatores responsáveis para que a burguesia

industrial-financeira, respaldada no Governo de Spínola não se constitua de pronto em bloco hegemónico no Estado em constituição; e para a situação de dualidade de poderes que se explicita. Foi a não solução da crise hegemónica em favor da burguesia que levou esta a posturas defensivas, em particular após a queda de Spínola em setembro de 1974; e à ampliação do clima de instabilidade e indefinições que perdurariam até novembro de 1975.

Entre setembro e novembro de 1975 transcorrerá de fato um período marcado por turbulências, onde nenhuma das forças se mostra capaz de apresentar um projeto alternativo consistente. Ao longo desse curto trajeto irá se configurar uma dualidade marcante, onde passam a conviver processos distintos e contraditórios no âmbito do Estado. De um lado a sobrevivência quase intacta de um aparelhamento administrativo tradicional; de outro a insinuação de um bloco que a par e passo consegue implementar medidas de cunho progressista no âmbito das relações capital/trabalho, promovendo nacionalizações e medidas de apoio à Reforma Agrária. Situação que só será revertida a partir de 1976, com a queda do V Governo Provisório quando passam a ser tomadas medidas efetivas visando a reconstituição de unidade de ação do Estado.

A partir daí fazer o Estado passa assumir postura ofensiva visando a sua recuperação enquanto instancia ativa de um processo, desta feita sob a égide de um novo bloco hegemónico. Os passos nesse sentido passam a ser bastante coerentes, compreendendo desde a desmobilização dos movimentos políticos mais radicais, incluindo-se aí desde o disciplinamento das forças armadas à reativação do aparelho repressivo; e cuja conclusão se daria com a definição do processo constitucional.

Mas mesmo considerando a decisão com que se buscava cumprir esses compromissos de assentamento de um novo quadro institucional, e as críticas do novo bloco hegemônico às forças responsáveis pela parálise do Estado, não houve uma ruptura total com as referidas forças. Havia uma deliberação de respeitar todos os agrupamentos e medidas que se inseriam no ordenamento legal-democrático. O que significava o respeito de certo modo ao Partido Comunista, aos agrupamentos à esquerda, às nacionalizações, e outras decisões de cunho democrático. Parecia-se configurar pois um empate na correlação de forças. Mas uma observação detida enseja constatações bem mais realista. Como afirmou B. Souza Santos:

"Nenhuma das transformações geralmente indicadas para designar o avanço social e posição das classes trabalhadoras (o movimento sindical forte, a legislação trabalhista avançada, a reforma agrária e as nacionalizações) ou mesmo o seu conjunto, é incompatível com a criação de um poder capitalista hegemônico, e tanto assim que algumas delas foram propostas pela burguesia monopolista antes de 1974 ¹².

O que demanda uma apreciação distinta do novo quadro que se esboçava. Segundo se constata a nova correlação de forças apontará para algo bastante concreto qual seja: não destruir aquilo que fosse assimilável no âmbito do novo Estado, respeitando a legalidade de tal modo a assegurar o caráter transclasista do novo projeto hegemônico. O que se buscava nesse sentido ia além da aparência. No fundo o intuito era o de legitimar uma perspectiva que no fundamental rompesse todo direcionamento anteriormente tentado quando a hegemonia, ou ainda era indefinida ou pendia para as forças

12 SOUZA SANTOS, Boaventura. Estado e Sociedade em Portugal (1974-1988). Lisboa, Afrontamento, 1989, p. 37.

progressistas. Segundo ainda Souza Santos, "entre 1974 e 1975, caminhava-se para uma reorientação de políticas significativas, invertendo claramente seu papel: de um tipo de Estado que privilegiava a distribuição sem qualquer correspondência com a acumulação para o seu contrário, inclusive com recursos nos últimos anos às políticas repressivas ¹³.

Tanto o discurso como as práticas vão sendo assim deslocados nesse processo de redefinição hegemônica, apontando-se para a afirmação de uma nova correlação de forças que representaria enfim o final da transição democrática. Quando então as orientações são bem mais concretas no sentido de romper as ações próximas ao estilo social-democrático e impor medidas controladoras dos conflitos de classes; de estabelecer critérios mais efetivos de liberalização - revendo inclusive a Constituição - com vistas ao relançamento da economia dentro de um novo padrão mais definido; e inserir em definitivo o país nos mercados mais dinâmicos, o que se faz a partir de 1985: a rota terminal do processo de transição.

Brasil

No tocante ao Brasil há que se ressaltar um aspecto preliminar importante; qual seja o de que o golpe militar de abril de 1964, além de reabrir uma nova etapa mais caracterizadamente repressiva sobre os movimentos populares e impor novos condicionamentos à luta política, procura se impor através de uma face também renovadora. Face que se expressava na tentativa efetuada desde então de conferir uma nova racionalidade ao capitalismo brasileiro, envolvendo o processo de tomada de decisões, com vistas a assegurar-lhe a eficiência impossível de ser conseguida, segundo seus

mentores, num contexto de democracia tradicional. Daí o papel destacado conferido às ações reestruturadora radical no plano da burocracia, que caminhava a par e passo com o desfalecimento do Parlamento, do Judiciário e das diversas organizações de interesses. Em linhas gerais teria sido esse o perfil assumido pela Ditadura ao longo de seus mais de vinte anos.

O intuito notório de seus articuladores sempre foi o de assegurar o máximo de previsibilidade às perspectivas de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Formalmente, ressalte-se, a Ditadura não eliminava o ritual democrático - eleições parlamentares e sindicais, nem a existência de organizações de interesses. Mas, as submeteu aos interesses maiores de um "Brasil Grande" enfeixado nos limites permitidos e compatíveis com a denominada "Segurança Nacional". Esta foi uma de suas especificidades em relação a outros experimentos ditatoriais no âmbito da América Latina.

A restrição participativa é no entanto a marca desse regime, reduzida esta a "lobbies" e "notáveis" partidários, forma que irá se reproduzir até os momentos em que o padrão de acumulação implantado não dera níveis de esgotamento. Só a partir de 1973, com a crise do "Milagre Econômico" coincidindo com a primeira onda de elevação dos preços do petróleo, se aguçariam as primeiras contradições com os critérios adotados de tomada de decisão. Cada vez mais se mostrava inviável compatibilizar mecanismos pautados numa pretensa neutralidade técnica, com pressões sobre os fundos públicos que desde então passa a ser efetivada por distintos grupos de pressão. O que apontaria em perspectiva para uma rachadura na aliança que historicamente vinha sustentando o regime militar.

Este, premido por suas próprias contradições internas ¹⁴ e pelas reservas que aqui e acolá começam a ser efetuadas por setores marginalizados ou descontentes - estudantes, trabalhadores urbanos e rurais, progressistas de um modo geral - vê-se forçado a rever a partir de 1977, alguns dos instrumentos que conferiam à ditadura seu caráter mais restritivo; rediscutindo a Lei de Segurança Nacional, revogando o AI-5, decretando uma anistia parcial, dentre outras. Foi a forma utilizada pelo General Geisel de assegurar a continuidade do regime: através de uma reforma que não atingia o seu núcleo essencial.

Os militares continuavam a ocupar os eixos fundamentais de controle de poder; o processo de tomada de decisões permaneceria submetido a critérios técnicos-burocráticos e encastelados em Conselhos de participação restrita. Enfim mudava-se um pouco a forma para manter o conteúdo essencial de um processo que procurava simplesmente ganhar tempo.

A novidade ficava por conta da nova ênfase que passa a ser conferida à política - atividade partidária, movimentos de pressão, ressurgimento das greves, mesmo proibidas, e do movimento social - como forma de contrabalançar a exclusividade do poder burocrático-militar. Retomada que ganharia maior intensidade com a volta dos exilados no bojo da anistia aos presos políticos, reaparecimento dos Partidos clandestinos e, com o surgimento do Partido dos Trabalhadores.

Na crise dos anos 80, já sob o Governo do General Figueiredo, essas atividades políticas são intensificadas ampliando-se uma aliança informal entre forças cujo intuito era a conquista da democracia. Esta irá se transformar no

14 A partir de 1975, grupos de interesses burgueses, sobretudo os organizados na FIESP começam a protestar contra os mecanismos de tomada de decisões do regime.

eixo de um movimento cada vez mais envolvente e de efeitos altamente simbólicos, contra a ditadura. Um leque amplo de forças vai se consolidando em torno do pressuposto embasado na afirmação da democracia como única alternativa capaz de obstar um processo centralizador-autoritário e excludente da ampla participação no processo decisório.

A política no geral ganha espaços prioritários nesse contexto modificado. Se até então o ritual democrático fora preservado lado a lado com mecanismos decisórios tecno-burocráticos, buscava-se a partir de agora confrontá-los utilizando-se a democracia como instrumento efetivo.

Pressionada pela crise econômica e pelo movimento ascendente das lutas democráticas por eleições diretas e uma nova Constituição, a ditadura cede espaços; não sem antes se certificar de que algumas garantias lhe seriam asseguradas. A principal delas teria sido a aprovação da eleição indireta para o novo presidente da república, em 1985, fruto de um acordo que redundou na derrota de Emenda Constitucional que assegurava eleições diretas; a segunda foi decorrente da própria composição do novo bloco hegemônico que envolvia dissidentes confiáveis da ditadura militar, a representantes da oposição liberal - democrática e socialista ¹⁵; a terceira foi a permanência do Exército como "poder moderador" no âmbito institucional. Ambiguidades que demarcarão todo o processo de transição e que facilitarão a rápida recomposição dos interesses hegemônicos do antigo regime, no âmbito dos aparelhos de Estado.

Ao conferir à Política, sobretudo ao parlamento, o papel milagroso de desmontagem de um processo orgânico sedimentado

15 A excessão do Partido dos Trabalhadores, que manteve-se fiel na defesa das eleições diretas, todos os partidos, da Aliança Liberal a comunistas e trabalhistas - social democráticos, apoiaram a eleição indireta do Presidente no Colégio Eleitoral.

nos aparelhos do Estado, o bloco oposicionista da Frente Democrática contribui para que esta recomposição seja mais acelerada; tanto mais quanto a corrente que se postava mais à esquerda, a exemplo do Partido dos Trabalhadores é derrotada e alijada do referido processo.

A composição ministerial do primeiro governo da transição, de Tancredo/Sarney, reafirma estes pressupostos ao exibir figuras importantes da ditadura em postos-chaves ministeriais. Ao lado disso dá uma demonstração de força ao desmoralizar todo o esforço de implementar medidas articuladas com uma democratização efetiva, a exemplo da reforma agrária. Neste sentido mantém afastadas do processo decisório as organizações vinculadas a trabalhadores ou pequenos produtores, ainda que algumas delas sejam instrumentalizadas - a exemplo das Federações de Trabalhadores em Agricultura - em determinados Conselhos, onde sua participação era meramente formal.

Penetrada por essas ambiguidades a transição negociada seguirá, sob a presidência de José Sarney, recorrendo a mecanismos do passado. Não impede o processo de surgimento de novas organizações de interesses, mas restringe sua inserção como parte dos mecanismos decisórios. Recorre ao clientelismo institucionalizado com a criação de uma Secretaria de Ação Comunitária como forma de cooptação do novo movimento social; e não se peja de reprimir o movimento organizado, quando este transborda - mesmo sob o aspecto reivindicativo - os limites estabelecidos pelos segmentos hegemônicos¹⁶. Processo que ganhará contornos ainda mais definidos a partir da eleição presidencial de 1989. Quando formas populistas - clientelistas voltam a ser reeditadas em

16 Na transição são inúmeros os assassinatos de trabalhadores sem terra, assalariados rurais e repressão a sindicalistas no momento de reivindicação de direitos.

nome de uma modernização estrutural cujo eixo é a privatização da economia e dos aparelhos de decisão.

Até certo ponto podem ser vislumbradas algumas semelhanças entre o que teria ocorrido na transição espanhola, com a brasileira.

No tocante mais especificamente a Espanha e Brasil o aspecto comum que as unifica é o fato de terem sido ambas transições conduzidas pelo alto. No caso brasileiro, o próprio regime militar é que ensaiará a negociação de sua retirada de cena a partir de uma política "distensionista" comandada pelo Governo Geisel na segunda metade dos anos 70. Era parte de uma estratégia de antecipar-se a uma ruptura antevista face às mobilizações contra Ditadura e as rachaduras nos aparelhos de poder; estratégia bem sucedida pela própria forma como o regime militar sucumbirá; preservando suas estruturas de sustentação básica.

Em linhas gerais, a transição espanhola para a democracia também sofrerá os mesmos condicionamentos e terá sua pauta definida por um amplo leque de forças envolvendo desde opositoristas a representantes do regime anterior. Mas ficam aí as semelhanças. O desenvolvimento de ambos os processos logo apontará para algumas sensíveis diferenças entre si. Na Espanha, o acordo na transição ressalta a inserção de forças emergentes renovadoras do quadro político, onde o pacto selado incluía o rechaço às voltas elites do antigo regime. No Brasil, as forças renovadoras não conseguem se firmar, cedendo os espaços para as velhas lideranças que se afirmam cada vez mais assentadas nas antigas instituições preservadas. O que leva alguns autores a caracterizá-la como "transição congelada ou estancada" ¹⁷,

17 Cf. nesse sentido: DINIZ, E. *Transição, Partidos e Regimes Políticos Algumas Considerações*, in CAMARGO, A. e DINIZ, E., *Continuidade e Mudanças no Brasil da Nova República*. S.P., Vértice, 1989, p. 100; O'DONNEL, G. *A Transição é um imenso Pastiché*, Rev. Isto é Senhor, 1987.

sem uma definição clara das perspectivas que se anunciam tendo em conta seu atual estágio.

A importância de ressaltar esses aspectos está em que eles possibilitam explicitar com maior clareza a configuração do período de transição como um processo e não como desdobramento de um ato num momento histórico determinado. Processo caracterizado por guerra de posições entre movimentos/organismos, por onde vão sendo sinalizados alterações possíveis nos parâmetros institucionais que dão sustentação aos regimes ditatoriais.

É a intensidade dessa luta e o grau de organização ostentados por seus contendores que irão se constituir nos elementos decisivos quando da "transição efetiva" dos regimes ditatoriais à construção de um novo espaço democrático. Sobretudo naqueles momentos cruciais que exigem decisões mais precisas sobre o que (e como) instituir, o que reformar, ou o que transformar, a exemplo do que ocorreria após a morte de Franco em 1975, com a "Revolução dos Cravos" em 1974, ou com a "Nova República" no Brasil, em 1985.

O PROBLEMA E AS HIPÓTESES DO ESTUDO

Em que pesem certas similitudes apontadas o confronto entre as sociedades ibéricas e a brasileira destaca eixos essenciais que contribuem para diferenciá-las mais efetivamente. São dignos de nota nesse sentido, entre outros:

- . a antiguidade da constituição dos Estados nacionais luso-espanhois, em particular seu passado de colonizadores;

- . os traços organizativos que irão se desenhar no agro, no justo momento da transição agro-mercantil para outra de características mais claramente industriais;

. a própria inserção - ainda que periférica - da Ibéria no continente europeu, continente que de certo modo vanguardizou algumas das principais transformações que neste século abalarem o conjunto das estruturas de dominação tradicionais.

Do ponto de vista organizativo das classes sociais, a tradição luso-espanhola é de fato bem mais significativa, remontando ao início do século; com particular ênfase no Alentejo e Andaluzia, cujas organizações sindicais sempre se destacaram pela presença ativa no movimento reivindicativo por terras ou no enfrentamento da problemática salarial.

Como dado adicional é importante ter presente ainda, que toda essa tradição organizativa jamais se configurou como algo estático. Em sua trajetória sempre se revelou, ao contrário, cada vez mais permeável ao que acontecia à sua volta; sobretudo aos impulsos de modernidade transmitidos pela forte dinâmica capitalista europeia-ocidental no pós-guerra.

Já no caso do Brasil, o destaque maior fica por conta da notória fragilidade organizativa das bases rurais, característica marcante que envolve tanto aquelas vinculadas ao trabalho, como as representativas do capital.

Com relação mais especificamente ao sindicalismo dos trabalhadores rurais, ao lado de sua recência - estes só irão surgir por volta dos anos 60 - há que se ressaltar ainda, como característica peculiar, sua trajetória fortemente apegada ao tradicionalismo rural. A resistência à modernidade capitalista no campo - em alguns momentos de forma radical - foi sempre uma marca das lutas que travou, onde o agro sempre se colocou como algo à parte no contexto

sócio-econômico; algo que tendo ficado para trás, devia ser recuperado.

Atendo-se a esse plano diagnóstico, duas questões são ressaltadas: uma referente ao nível mais geral de desenvolvimento sócio-econômico dos países ibéricos e do Brasil; outra relacionada às repercussões desse processo sobre a dinâmica do próprio agro.

De um lado pode-se perceber como por mais de duas décadas - durante os anos 50/60 - os referidos países atingiram índices de crescimento econômico bastante significativos; índices que iriam alçá-los a patamares consideráveis de desenvolvimento sócio-econômico, no bojo do que diversos segmentos industriais e de serviços a eles articulados se modernizam e vão assumindo gradativamente a hegemonia do processo produtivo. De outro, uma intensa modificação na configuração do agro, permeado no período por uma modernização de suas estruturas, onde a agricultura vai-se fundindo gradativamente com interesses industriais e comerciais, potencializando novos elementos dinâmicos que irão responder, no fundo, pela crise da agricultura tradicional; e pelo fato concreto de não ter sido essa modernização acompanhada de reformas estruturais prévias.

No entanto, mesmo considerando que níveis significativos de articulação e desenvolvimento sócio-econômico foram atingidos sem a realização preliminar de reformas estruturais profundas no agro, isso não foi suficiente para eliminar a reforma agrária do âmbito reivindicativo. É o que se evidencia na crise do "boom" dos anos 70/80, quando esta volta a ser acenada ou defendida de forma enfática, por determinados setores sociais. Reafirmando o que ocorrera em outros momentos da história, particularmente na península ibérica, a reforma agrária voltava a ser reivindicada nos

momentos de crise, onde se esboçavam novas correlações de forças.

Mas mesmo que tenha retornado, sua defesa pura e simples, num novo quadro conjuntural, tornava-se uma questão cada vez mais problemática. Isto porque, já se disseminara amplamente a consciência de estar-se, à altura, diante de uma situação efetivamente nova marcada pela reformulação, inclusive, de alguns padrões historicamente aceitos. O próprio estigma do atraso sob o qual essas sociedades eram encaradas - e que sempre reforçara e legitimara os acenos reformistas em hostes progressistas - vê-se submetido a novos condicionamentos, no confronto com uma realidade que desde muito vinha sofrendo os impactos de uma crescente modernização estrutural. Partindo desse referencial, esta pesquisa procura responder a duas questões básicas:

1) teria a transição democrática contribuído para alterar o modo de operação das políticas para o agro, tal como vinha se delineando ao longo de toda a fase ditatorial?

2) como as organizações profissionais vinculadas à agricultura e o próprio Estado, através de suas políticas, vislumbravam o plano reformista, nos momentos de trânsito para uma nova experiência democrática?

Defende-se a tese de que a transição democrática, ao contribuir para a recuperação da atualidade reformista no agro, contribuiu também para tornar mais explícita a falácia do seu modelo tradicional - a reforma agrária distributivista. Que o distributivismo agrário, assentado numa pretensa igualdade ou redenção social do homem do campo foi não só insuficiente como amplamente incapaz de obter apoio nas diferentes forças sócio-políticas dos respectivos países, diante de seu esvaziamento enquanto perspectiva concreta. O que passa a se afirmar nesses processos é um

novo enfoque para a Reforma Agrária baseado numa perspectiva integral: uma reforma assentada na eficiência e na produtividade, onde fica diluída qualquer possibilidade de resolução da problemática rural no próprio agro.

Como hipóteses básicas a serem exploradas nesse sentido, adianta-se que:

(i) a reforma agrária, ainda que assumida timidamente pelos novos governos da fase da transição democrática, tende a se defrontar com dificuldades básicas provenientes: do amplo reconhecimento da perda de sua efetividade para os modelos de acumulação em curso; e da própria impossibilidade de o agro se transformar em instância ativa do processo dinâmico;

(ii) tende a se verificar, pelo menos no contexto ibérico, um deslocamento gradual do plano reivindicativo da terra como eixo central da política reformista. A excessão da S.O.C. - Sociedade Operária e Camponesa, de Andaluzia - a maioria das organizações tenderia a rejeitar, lado a lado com o próprio avanço das relações capitalistas no campo, intuitos de conferir papel singular ao agro, ou de isolá-lo enquanto problemática específica;

(iii) os planos de reforma agrária sofreram influência decisiva, tanto na sua elaboração como na implementação, da própria imagem que o agro desfrutava no âmbito das organizações representativas: enquanto no Brasil se insistia em conferir-lhe caráter nacional e produtivista, identificando-a com alterações efetivas nos padrões de desenvolvimento, na Ibéria essa não era a perspectiva cogitada pelos segmentos sociais envolvidos no processo;

(iv) os interesses organizados, ainda que não determinantes, exerceram influência significativa tanto na orientação como na implementação da política concreta, influência essa

diretamente relacionada ao avanço e à tradição organizativa dos referidos países;

(v) a força ideológica do corporativismo tradicional, presente no seio da maioria das organizações, interferiria de certo modo, sobre as tentativas de implementação das novas políticas agrárias. No caso da Ibéria sua expressão se tornaria cada vez mais diminuta, ao longo do período, representando apenas um fator a mais a ser considerado sem condições efetivas, porém, de contrarrestar as tendências dominantes de integração do agro. Já no que tange ao Brasil, se não impede, consegue pelo menos refrear o ímpeto reformista, pelas ambiguidades e indefinições que sua presença tende a acarretar, sobre o próprio significado de uma nova política para o campo.

CAPÍTULO 1 AS RAZÕES DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA

1.1 O Estado e a Política: uma avaliação sintética

A análise das políticas estatais aponta elementos importantes para uma percepção das alternativas e caminhos de desenvolvimento adotados por diferentes países, contribuindo para identificar o caráter ou a natureza concreta dos Estados responsáveis por sua implementação. É uma forma de desvendar o Estado, segundo O'DONNEL, de desagregá-lo em partes significativas - atores, classes, forças de classes, etc. - normalmente apresentadas de forma global em outros estudos(18).

Pretende-se explicitar de forma introdutória, neste segmento, como as políticas estatais expressam, de certo modo, movimentos contraditórios que se desenvolvem no interior dos aparelhos de Estado. Pretende-se, também, enfatizar como e a partir de quando a política especificamente voltada para o agro torna-se um capítulo da política estatal: não mais como um jogo de interesses localizado, mas como algo vinculado à reprodução do capital em sua globalidade.

O Enfoque Liberal-Clássico e suas Consequências sobre as Políticas Estatais

Doutrinadores clássicos, no tocante à problemática do papel do Estado não se estenderam além dos princípios da tributação. No essencial, revelaram claro desinteresse pelo desenvolvimento da natureza de classe ou pelo conteúdo da

18 Cf. O'DONNEL, G. Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, 1976, mimeo.

ação governamental. Ao longo de todo esse período, predominou a máxima smithiana de que os governos atrasam "em vez de acelerar o progresso da sociedade em direção à verdadeira riqueza e grandeza"(19), denotando-se uma tentativa de afirmar os interesses de uma burguesia industrial em ascensão, em aberto confronto com grupos dominantes então vinculados ao capital mercantil exportador.

Suas bases se assentavam amplamente no princípio da mão invisível, do ajuste automático dos mercados e do Estado mínimo, fatores que vinham respondendo pela grande afluência econômica de alguns dos principais países do mundo ocidental no século XIX, sobretudo da Inglaterra. Estes países desrespeitavam os referidos princípios e persistiam numa linha intervencionista, e tinham assim justificada sua defasagem econômica, durante todo o período em que a Inglaterra se manteve como nação mais desenvolvida do mundo (20).

Contudo, já em meados do século XIX, princípios como o da "mão invisível" ou do "Estado Mínimo" passavam pelo crivo da crítica, por parte dos próprios herdeiros intelectuais da economia clássica, como é o caso de Stuart MILL. Este, refletindo a polarização social evidente na sociedade mais avançada de então - a Inglaterra -, já acenava para uma relativização do rigor não intervencionista do Estado, ainda que não rompendo com o núcleo essencial do pensamento dominante.

19 Cf. NISBET, R. História da Idéia de Progresso. Brasília: UNB, 1985, p. 199.

20 Para Polanyi, no decurso de todo século XIX, teria se projetado um modelo civilizatório assentado em quatro mecanismos básicos: o sistema de equilíbrio de poder (...); o mercado auto-regulável que produziu um bem-estar material sem precedentes; e o Estado Liberal (Cf. POLANYI, K. A Grande Transformação. R.J.: Campus, 1980, p. 23).

As premissas em que se pautava eram as de que, diante da brutal disparidade social resultante da expansão capitalista - ou do quadro de miséria ostentado pelo capitalismo de finais do século XIX no seu país -, os governos não podiam ficar de braços cruzados. Partindo da suposta insuficiência política do Estado Gendarme - ou do Estado guarda-noturno -, abria o leque de possibilidades interventoras, ainda que atento sobretudo para o âmbito da correção de distorções. O eixo central de seu posicionamento se baseava em que o governo não deveria jamais atuar no sentido de tolher a liberdade de empresa ... deveria se restringir à distribuição, com vistas a dar proteção aos pobres, deixando a produção submetida à liberdade plena (21).

Com isso, dá um passo além da ortodoxia tradicional, assentando pressupostos que demarcariam sua influência sobre correntes subseqüentes, não só no campo liberal. Apropriando-se desse legado, representantes do pensamento liberal têm dado sequência a uma linha evolutiva onde, com pequenas alterações, procuram acentuar a fé na economia de mercado e na sua capacidade de regular o processo econômico. Ao mesmo tempo, se despreocupam com a constituição de uma teoria do Estado.

De fato, mesmo considerando as transformações operadas desde finais do século XIX, as correntes liberais continuam a apostar numa versão do Estado, onde este desponta como "intruso" na área produtiva, administrador de conflitos na área social e corretor de imperfeições "porventura" existentes no sistema concorrencial.

Alguns de seus representantes mais recentemente vêm admitindo a incapacidade de o mercado sozinho regular toda a

21 POLANYI, K., op. cit., p. 236.

dinâmica sócio-econômica (22). No entanto, procuram isentar o próprio sistema de mercado das responsabilidades por essa insuficiência estrutural. Preferem apontar a irracionalidade da própria interferência governamental manifestada na ampliação dos benefícios do consumo para além do consumidor particular (as "externalidades"); ou a ausência de ressarcimento dos custos de determinadas atividades, da fonte própria que as gerou, tanto as produtoras como as consumidoras. Elementos que, ao invés de atenuar, tendem a responder por desequilíbrios no padrão de distribuição de rendas existente em determinado momento.

Crítica maior, portanto, não se efetua ao mercado, ou à sua incapacidade, mas ao próprio governo e à sua interferência. Para a ortodoxia (neo)liberal, o sistema de mercado funcionaria bem mais adequadamente se a ação governamental fosse mais restrita. Se o próprio governo contivesse seus "impetus", que teriam, no caso, "moto" próprio, e atentasse para alguns princípios básicos, quais sejam: o uso dos recursos deve ser pautado em critérios de eficiência; o consumidor é soberano e, portanto, qualquer tomada de decisão deve partir de suas preferências reveladas (no mercado).

O que se pretende é que a atuação governamental seja limitada a guiar, corrigir e suplementar os mecanismos de mercado em determinadas situações propiciadas na maioria dos casos pelo próprio governo. E que o tamanho do aparelho governamental e sua qualidade seja, no caso, uma questão sobretudo técnica(23).

22 Cf. STIGLITZ, Joseph E. Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies. Bird, 1987.

23 Autores filiados à escola neo-clássica costumam discriminar como funções típicas do governo, na implementação de medidas fiscais: a) função alocativa, pautada na divisão de recursos entre o setor público e o setor privado; função distributiva, assentada nos ajustes distributivos de rendas e riquezas; e função estabilizadora fundamentada no uso de política orçamentária na manutenção dos níveis de emprego, manutenção da estabilidade dos preços ou uma taxa apropriada de crescimento econômico.

As relações dessa concepção com a visão "pluralista" do Estado são bastante evidentes tanto no que se refere à ênfase no princípio de liberdade individual - sob a ótica do consumidor soberano - como de que, numa democracia, são os grupos diferentes de interesses que definem as políticas públicas. Versão que se aproxima da teoria dos "lobbies" ou dos grupos de pressão, sem qualquer conotação classista. Nesse caso, o Estado não passa de um campo neutro com um programa vazio, ou mais concretamente de apenas um servidor do eleitorado. O bem comum é definido como uma série de decisões empíricas, nas quais necessariamente não devem estar refletidas a vontade da maioria. Ressalta-se nesta concepção a visão de um sistema político identificado com o mercado, premido pela vontade de eleitores, na mais pura expressão do utilitarismo neo-clássico.

A construção do mito liberal, assentado na ideologia do "laissez-faire", foi um produto da ascensão do capitalismo, tal como ocorrerá entre meados do século XVIII e finais do século XIX. Todo arcabouço institucional idealizado com base na auto-regulação da sociedade pelo mercado teve nesse período seu momento de maior apogeu.

Alguns autores, no entanto, já atentaram para o fato de não haver, nos apologistas do "laissez-faire", qualquer preocupação explicativa com as origens dessa própria institucionalidade e com as formas como teria emergido e se preservado ao longo do período.

Poder-se-ia, por exemplo, ter transitado para o mercado livre - enquanto instituição que irá se sobrepor à estreiteza das relações feudais - sem o concurso de intervenções continuadas e centralizadas do próprio Estado?

Para MODRE, a convivência de um possante processo de acumulação com um Estado de feição liberal foi algo praticamente só observado na Inglaterra, finda as guerras napoleônicas; em função, no entanto, de circunstâncias muito especiais por ele bem assinaladas: primeiro, a preexistência de uma ordem política racionalizada e de um Estado moderno, que desobrigou os capitalistas ingleses de apoiar-se numa Prússia e em seus Junkers para atingir a unidade nacional, derrubar barreiras alfandegárias internas, estabelecer um sistema jurídico uniforme, modernizar a moeda e outras exigências da industrialização; segundo, pelo fato de como primeira burguesia estritamente capitalista, esta poder assegurar sua expansão mundial por meios pacíficos, sacar recursos e transformar a Inglaterra na oficina do mundo, com o mínimo de ajuda do Estado; terceiro, em consequência da debilidade da máquina repressiva, herança da guerra civil, que ensejou aos próprios industriais ingleses realizarem as demais tarefas capitalistas - maior submissão da mão-de-obra - com o mínimo de ajuda do Estado ou da aristocracia proprietária (24).

Foram essas as circunstâncias que possibilitaram uma longa expansão do capital à margem de apoios externos, pelo menos de forma mais declarada. Tinha-se em conta no entanto que, em sua fase de acumulação primitiva, o Estado já propiciara, aos mecanismos concorrenciais, plenas possibilidades de operação, tais como aparelho institucional integrado, sistema bancário desenvolvido, ao lado de outros. Nada portanto que possa ser identificado, de qualquer modo, com o

24 MODRE Jr., Barrington. As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia. SP: Martins Fontes, 1983, p. 39.

pretensão naturalismo do "laissez-faire" inglês, como alguns tentam insinuar' (25).

Para POLANYI, assim como as manufaturas de algodão - a indústria mais importante do livre comércio - foram criadas com a ajuda de tarifas protetoras, de apoio às exportações e subsídios indiretos a salários, o próprio "laissez-faire" foi também imposto pelo Estado. Foi desse modo, e não de outro que os caminhos para o mercado livre foram abertos: através de um processo marcadamente intervencionista (26).

Partindo da premissa de que há uma contradição intrínseca no "laissez-faire" total, Eric HOBSEBAWN afirma que nenhum governo pode deixar de influenciar a vida econômica, obrigação decorrente, segundo ele, de sua própria existência enquanto tal. E o caso da Inglaterra longe está de ser uma exceção. Aqui também o Estado criou as condições para a expansão capitalista, a exemplo do que ocorreu no início da revolução Industrial, ou atuou no sentido de mantê-la, tal como se deu a partir de 1846 (27).

Em que pese suas especificidades, até inícios do século XIX, de um modo geral a ação estatal se desdobrava em duas direções básicas: de um lado, ensejando o funcionamento tranquilo da iniciativa privada; de outro, desobstruindo os caminhos, através da eliminação das formas de intervenção desconexas da ortodoxia. Foi o modo através do qual a Grã-Bretanha chegou mais perto do "laissez-faire", do que se suporia viável num Estado moderno (28).

25 - Cf. OLIVEIRA, Carlos Alonso B. O Processo de Industrialização - Do Capitalismo Originário ao Atrasado. Campinas (SP): UNICAMP. s.d. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia. mimeo. s/d.

26 POLANYI, K., op. cit. p. 144.

27 HOBSEBAWN, E. Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo. RJ: Forense, 1986. p. 210.

28 Id.. *ibid.*, p. 216.

A medida que outros países iam se industrializando, tornava-se mais evidente a insuficiência do livre comércio para continuar mantendo a Grã-Bretanha como a oficina do mundo. As novas condições industriais mais avançadas não se coadunavam com livre comércio. Com muita propriedade afirmara Polanyi que a crise agrária e a grande depressão de 1873/86 haviam abalado a confiança na economia autorcurativa: as instituições típicas da economia de mercado só podiam ser introduzidas, desde então, se acompanhadas de medidas protecionistas; ainda mais considerando-se que, desde finais de 1870 e princípios de 1880, as nações se tornavam sensíveis cada vez mais às distorções envolvidas em qualquer ajuste súbito às necessidades do comércio exterior, ou dos câmbios externos(29).

A própria dureza da concorrência pelos mercados externos e conseqüente incremento na importância da demanda interna se encarregam de provocar a reação mais importante contra a liberdade econômica (30), reintroduzindo-se, a partir de 1867, campanhas pela volta do protecionismo cada vez mais intensas. Na Alemanha, a depressão da década de 1870/80 e o desejo de Bismark de apoiar a nova aliança entre os industriais e os junkers conduzem, em 1879, à eliminação das baixas tarifas alfandegárias. Na Itália, há uma inclinação para o protecionismo, já em 1887. Áustria e Rússia voltaram a adotá-lo em 1874/75 e 1877, respectivamente; e assim em toda a Europa.

Na própria Grã-Bretanha, a fé irrestrita no livre comércio se encontrava firmemente abalada, no momento em que se sinallizava para uma nova realidade, caracterizada por David

29 POLANYI, K. op. cit., p. 213.

30 LANDES, D. Progreso Tecnológico y Revolución Industrial, op. cit.

LANDES como a "passagem da monarquia à oligarquia, do sistema industrial nacional a outro multinacional" (31).

A "Grande Depressão" e a Emergência das Classes Organizadas

A grande depressão de finais do século XIX se constitui, pois, num marco significativo. Sua manifestação, em si mesma, se transforma numa evidência do caráter falacioso de posturas até então identificadas com o progresso ilimitado sob a égide do livre mercado. Além de claramente colocar sob suspeita (no mínimo) a própria concepção de Estado liberal tal como entendida na versão mais rigorosamente não intervencionista.

A crise, de fato a primeira de um capitalismo já amadurecido, continha, no seu bojo, advertências aos que se mantinham apegados a uma visão linear dos processos de desenvolvimento. Numa carta a Danielson, em 1879, já afirmava Marx que "quaisquer que fossem os desdobramentos daquela crise, ela deveria ser observada e analisada em todas as suas dimensões e particularidades. Não havia dúvidas, afirmava, que ela passaria e, como as anteriores, daria início a um "novo ciclo industrial com todas as suas fases de prosperidade", etc. Mas o que procurava realçar como específico daquele momento era a projeção de uma crise agrária que deixaria atrás de si grandes e importantes alterações na estrutura social da "aparentemente" sólida sociedade inglesa (32). Vislumbrava, nos meandros dessa crise e em sua conotação agrária, um momento de transição a um novo modo de acumulação onde a indústria se insurgia com

31 Id., *ibid.*, p. 266.

32 Cf. VILLARI, Lucio. Il Capitalismo dalla "grande depressione" al "crollo" del 29. Torino: Einaudi, 1980. p. 3.

paulatina hegemonia. Algo que tenderia a se traduzir em mudanças significativas no perfil do capitalismo, sobretudo no seu padrão sócio-organizativo.

A emergência de associações de defesa de interesses setoriais é um dos frutos desse processo de crise; associações essa que, cada vez mais, iam se destacando pela autonomia reivindicativa que passam a desempenhar frente ao próprio Parlamento. Este é um dos marcos mais significativos das transformações por que irá passar o Estado pós-crise.

Dentro desse novo quadro, dá-se um passo importante para a redefinição dos parâmetros puramente ideologizados que embasavam a luta de classes, tornando-se mais concreta a expressão dos seus interesses. A inserção de classes organizadas no âmbito do Estado abre caminhos para um novo período, permeado por esforços de negociação entre as partes, por onde vão se prefigurando novos mecanismos de tomada de decisões.

O caso da agricultura é bastante representativo nesse sentido. Diante da perda de seu status hegemônico, as lideranças do setor passam a tomar atitudes conscientes de subordinação aos novos segmentos dinâmicos, sem contudo capitular em termos políticos.

A compreensão da fragilidade que as classes de base agrária passam a ter, em vez de refrear, estimula a consciência quanto ao novo papel que passariam a desempenhar na articulação e reprodução do sistema em sua globalidade. Há uma opção consciente da burguesia agrária, sobretudo a européia, em se vincular à perspectiva industrial que se anunciava hegemônica, em troca da estabilidade política. É um fator de importância fundamental para a sobrevivência das classes dominantes na agro, do início da crise até fins do século XIX.

A luta maior que se travará a partir de então será em torno da ocupação dos espaços de representação no Estado e da formação de alianças que viessem a legitimar porta-vozes setoriais. Isto é, sobre quem de fato seria responsável pela representação da agricultura em seu conjunto. Nesse sentido, pesou bastante a situação específica de cada país. "Onde subsiste uma classe dominante de grandes proprietários (freqüentemente interessados no preço dos cereais) ... esses passam a interferir na política oficial, passando de representantes do mundo agrícola, sem qualquer consideração aos anseios das demais categorias (...) Na Alemanha são os junkers que, atacando os vestígios de poder feudal, se qualificam para ocupar uma sólida posição no Estado (...) Na França é a aristocracia da Sociedade dos Agricultores (S.A.F.) que lidera a campanha protecionista" (33). Essas alterações ensejarão, no trânsito da grande depressão até o entre-guerras, uma reversão clara no modelo de Estado, ou na forma como até aquele momento se configurava: de "locus" de poder determinado que mantinha relações de exterioridade com a própria sociedade.

À medida que a dinâmica social vai ganhando maior complexidade, esse estranhamento entre Estado e sociedade, enquanto instâncias separadas, vai perdendo sentido gradativamente, considerando-se a própria intensidade observada na articulação dos interesses.

Esse processo rigorosamente não se restringirá ao agro. Ao contrário, ele se generalizará no âmbito dos demais segmentos sócio-econômicos. No transcurso da primeira guerra mundial, por exemplo, intensifica-se a representação direta dos interesses e o próprio Estado vê-se reforçado como decorrência da mobilização para a guerra. Esta irá operar

"com efeito uma profunda transformação que minaria as bases do Estado liberal, apoiado então numa imagem abstrata de separação entre sociedade civil e Estado" (34).

As alterações que iam se processando no Estado, portanto, acompanhavam de perto o que passava a ocorrer no âmbito da economia, à medida que se transita para uma nova etapa monopolista nacional e se intensifica a concorrência internacional entre capitais. As modificações são de certo modo aceleradas desde o término da 1ª Grande Guerra, ganhando feições mais nítidas no pós-crise de 1929, particularmente no pós-2ª guerra, quando irá se configurar de fato um novo modelo de Estado social de direito.

Incorporando as transformações que vinham se processando no plano organizativo, desde a grande depressão de 1873, o Estado vai assumindo gradativamente um perfil diferenciado, onde se destaca o peso efetivo da organização nos mecanismos decisórios. Fator determinante para que, aos poucos, seu perfil tradicional de Estado de cidadãos vá sendo deslocado em favor de pressupostos neo-corporativos.

A ampliação dos mecanismos de representação de interesses irá responder, portanto, por alterações sensíveis nas formas de intervencionismo estatal. Nas etapas onde era marcante o peso de ideologia liberal, ao longo de quase todo o século XIX, o papel do Estado parecia bastante definido. O grau de complexidade de sua intervenção era subestimado, dado a própria tendência dominante de enquadrá-lo com antecedência em espaços específicos e pouco flexíveis. Essas formas no entanto vão se alterando à medida mesmo em que vão se modificando as conformações hegemônicas, mercê da crise de um padrão dominante de acumulação, sob a égide de uma

34 PORTANTIERO, J. C. A Democratização do Estado. Filosofia e Política. Porto Alegre: vol. 4, 1987. p. 145.

Inglaterra livre cambista. Começa a ruir a partir daí toda uma sistemática de representatividade assentada em "notáveis", forjando-se um novo espaço político através do qual vão se consolidando laços diferenciados entre a população e a instância política.

A partir desse momento, a funcionalidade do Estado para os interesses dos grupos dominantes passará por abalos significativos. Novas formas de articulação de interesses entre grupos dominantes e dominados passam a fazer parte do cenário que compõe o processo de tomadas de decisões, aprofundando-se o fosso com visões determinísticas dos que buscam explicações para o que ocorre no seu interior, a partir da clássica relação entre infra e supra-estrutura; ou com tentativas de transformá-lo em mero subproduto de momentos históricos determinados. Novas abordagens procuram enquadrá-lo no interior de uma dinâmica processada através de choques de interesses e demandas organizadas, como segmento ativo. As alegações são de que, a despeito da relação existente entre padrões concorrenciais e formas estatais, isto não significa que exista entre eles um condicionamento reflexo; ou seja, uma atitude passiva e conjuntural do Estado diante da acumulação de capitais. Aspecto bem sintetizado por PORTANTIERO, para quem "as formas hegemônicas do sistema político (...) atravessam fases diversas, coincidentes em linhas gerais com as transformações no padrão de acumulação dominante, mas não necessariamente simultâneas" (35).

Mas se a revolução tecnológica do final do século XIX torna obsoleta determinada forma de gestão estatal, não se pode projetar daí qualquer relação automática entre essas duas instâncias: a do político e a do econômico. Não se pode relegar, nesse sentido, a presença de elementos do passado

como interesses organizados em cada nova dinâmica, definindo espaços de conflito nem sempre resolvidas favoravelmente ao novo que se insinua(36). O que faz com que nem sempre as transformações ocorram de um só golpe.

Pode-se concordar com PORTANTIERO quando o mesmo afirma que, pelo menos desde a grande depressão, a partir do novo perfil organizativo ali ensaiado:

Estado e sociedade já não são mais dimensões autônomas, mas sistemas interpenetrados por uma quantidade crescente de "inputs" e "outputs", de apoios e demandas, decisões e regulações cujo produto é uma transformação da estrutura e da função de ambas, e uma perda de nitidez das fronteiras que separam o público do privado. '37'

Pelo menos no que tange à crítica subjacente do autor à visão do Estado enquanto corpo separado da sociedade. Mas, quanto à imagem que projeta dele como corpo sistêmico, cuja norma passa a ser a contínua negociação entre partes, trata-se de saber se, mesmo deslocando o cidadão pela "organização", o novo Estado "contratual" ou "pactado" não seria simplesmente uma reafirmação conceitual do antigo Estado liberal.

A Crise de 1929 e o Novo "Estado Social"

A crise de 1929 irá provocar impactos consideráveis sobre a institucionalidade em evolução. Em aspectos significativos, o capitalismo em sua generalidade sofre alterações e, dentro disso, o próprio Estado.

36 Cf. MAYER, Arno. A Força da Tradição. S.P.: Companhia das Letras, 1987.

37 PORTANTIERO, op. cit., p. 149.

Surgida num contexto de profundas alterações políticas que se processam nos mercados capitalistas mercê talvez dos mais elevados níveis de socialização do capital já atingidos até então, a crise estimula soluções alternativas de profundas implicações no plano da instituição. Não só o arcabouço estatal como o processo de determinação de políticas serão afetados nesse novo quadro. Nele irão se articular novas alianças de classes - New Deal, Planificação Nazista, Front Populaire - que responderão no fundo por aquilo que se pode caracterizar como a forma alternativa mais concreta do Estado liberal: o "Estado Social". Surgido das estranhas de uma situação marcada por fortes abalos na autonomia do capital no seu processo de reprodução, sua emergência apenas consolida algo de certo modo já em evolução: a assimilação do capitalismo na instituição, sem qualquer prejuízo de suas estruturas básicas.

Foram efetuadas tentativas de enquadrar essa nova forma estatal numa perspectiva única de assegurar a reprodução do sistema, despontando o Keynesianismo como um dos seus momentos mais significativos. Sob essa ótica, ao Estado deveria caber naquele momento o papel de assegurar condições para que a reprodução do capital não se visse impedida em seu curso, dentro de um máximo de regularidade cíclica, através de formas que variavam no caso: da adoção de políticas ativas de criação de demanda agregada, à adoção de instrumentos passivos de natureza monetária (38).

Para VILLARI, ao contrário:

38. Sob a ótica keynesiana, as políticas estatais não se subordinam a um viés único. Nesse sentido, podem-se localizar alguns pontos de identidade entre seus pressupostos e aqueles defendidos por novas correntes no campo liberal; quais sejam os de que, no fundamental, ao Estado cabe o papel subalterno de eliminar obstáculos impostos à acumulação de capitais. As correntes estruturalistas na América Latina, sob influência da Cepal nos anos 50, refletiam essa mesma ambiguidade, ao tratar as "reformas estruturais" - agrária, industrial, etc. - como meras pré-condições a uma reprodução sistêmica mais equilibrada.

"O "Estado Social" tinha motivações históricas mais complexas do quanto se pensa habitualmente. (Ele) é o fruto melhor de cultura da crise", que vê nos anos 30 grande parte da cultura burguesa (...) reivindicar os "valores" e a "autoridade cultural" (...) dos interesses coletivos, da democracia e do Estado (39).

Para o autor, eram nítidas as influências do modelo de planificação soviética, considerando-se o pequeno impacto da crise sobre a nova economia socialista. No geral, esta passou a servir de referencial para sociedades capitalistas potencialmente abaladas ou desorganizadas.

Apostava-se claramente num descolamento entre as diferentes faces de cultura burguesa e a forma capitalista de sociedade. O utilitarismo economicista cedia espaços a novas alternativas, onde o Estado passava a desempenhar papel destacado na coordenação e execução de tarefas, que extrapolavam o ambiente exclusivamente econômico.

Não eram, nesse sentido, procedentes as posturas dos que tentavam reduzir as motivações da intervenção estatal, mesmo no plano econômico, à pura reativação controlada dos ciclos. Para além desses propósitos limitados, procurava-se dar um passo além das relações predominantes no âmbito dos aparelhos governamentais, do processo produtivo e da própria organização científica do trabalho. Eram traços de um novo modelo organizativo que, de certo modo, já vinham impressionando fortemente correntes significativas da esquerda, sobretudo alemã, donde fundamentalmente partira a idéia de que se penetrava - nos anos 20 - numa nova etapa do desenvolvimento capitalista. Etapa na qual o Estado desempenhava papel fundamental enquanto orientador dos interesses privados, de modo tal a aproximá-lo cada vez mais

da sociedade como um todo. Entendendo-se no caso que uma economia mista, sob a égide de um Estado planificador, era a tendência mais sensível de uma nova realidade que gestava, apontando para a harmonia de interesses como sua resultante mais concreta. Esta ótica viria a unificar diversas correntes do pensamento, ainda que seus objetivos fossem amplamente discordantes: uns apostando na inovação permanente como instrumento renovador de uma cultura burguesa "agonizante, a exemplo de Schumpeter; outros vendo na harmonia a própria pré-condição para um novo estágio de sociedade socialmente regulada(40).

No plano mais concreto, caminhava-se para demarcar as especificidades de uma sociedade capitalista. Daquela que emerge da 1ª guerra mundial, cujas contradições pareciam cada vez mais se deslocar dos parâmetros aceitos em outras épocas, assentados nos interesses divergentes do capital e do trabalho como blocos coesos. Os valores burgueses da racionalidade e da superioridade técnica iam gradativamente se transformando numa ideologia, aproximando os interesses de classes e delimitando o papel dos Estados-nações: de um lado, potencializando a força das burocracias e seu papel coordenador, e, de outro, legitimando a técnica como instrumento de racionalização das forças produtivas.

A crise de 29 se transforma assim no grande laboratório desse modelo de gestão estatal, e da articulação de novos parâmetros político-institucionais. Tal modelo, firmando-se num novo espaço hegemônico industrial e dos serviços, só entrará em crise por volta dos anos 60. Até então, acreditava-se que a produtividade obtida com os processos de racionalização poderia se reverter socialmente, desde que o

40 Data desse período o surgimento das teses afirmadas com o "capitalismo organizado" no seio da social-democracia alemã. Para uma visão mais detalhada, cf. MARRAMAO, G., Lo Político y las Transformaciones. México: Siglo XXI, 1982.

Estado atuasse no sentido de impedir que os conflitos, em torno da apropriação de seus resultados, apresentassem qualquer conotação mais grave ou contraditória com os interesses do próprio capital. Ilusão desfeita a partir dos anos 50 e 60, quando tal produtividade retomará a antiga forma de hegemonia do capitalismo sobre a possibilidade das instituições governarem democraticamente a economia (41).

Pela problemática do Estado parece perpassar assim um aspecto sumamente importante: se, à luz das transformações operadas no modelo de acumulação capitalista, desde a grande depressão de fins do século XIX, ainda se poderia falar de um Estado de classes, tal como este é enfocado pelas vertentes mais ortodoxas do marxismo; ou se se estaria diante não mais de um Estado de classes como tradicionalmente entendido, mas de um "sistema político", penetrado por amplo e interdependente jogo de interesses. Esta questão que ganha maior complexidade à medida que as diversas correntes em pugna passam a utilizar aparatos conceituais formalmente semelhantes; via pela qual os campos têm perdido cada vez maior nitidez, subsumidos no pragmatismo instrumental dos que buscam fugir ao doutrinário das ortodoxias tanto liberais como marxistas.

1.2 POLÍTICA AGRÁRIA COMO PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA

No tocante mais especificamente às políticas agrárias - definidas de modo preliminar enquanto tais, políticas de reforma estrutural -, só passam a se configurar historicamente a partir do momento em que se agudizam os confrontos decorrentes da plena apropriação capitalista no campo. A grande depressão de finais do século XIX também se constitui no marco mais significativo nesse sentido. A

41 Cf. VILLARI, L., op. cit., p. 131.

partir desse momento, o capitalismo começa a ganhar feições que o caracterizariam pelas próximas seis décadas, transitando-se da constituição para a afirmação hegemônica dos blocos industrializantes. Desde então, as classes em conflito começam a se perfilar com mais nitidez, num processo onde as condições para a sua criação, recriação ou desaparecimento se dão de forma bem mais objetiva. Implicando numa redefinição das relações agricultura x indústria, este processo irá exigir instrumentos mais flexíveis de políticas estatais, a partir dos novos conceitos de interesse nacional.

Exemplar nesse sentido é o caso da Dinamarca, em finais do século XIX, considerado paradigmático para uma nova conceituação de política agrária, sob a ótica estrutural: uma política descolada de uma visão localizada ou específica, inserida numa perspectiva mais ampla de reprodução do capital sob a ótica integrada ou nacional. Nela se revelariam de fato aspectos inovadores, considerando-se as tendências até então vigentes no tocante a orientações de políticas, desbravando caminhos que só bem posteriormente se tornariam dominantes. Diante da tradição protecionista predominante no âmbito europeu e amplamente utilizada como defesa do espaço agrícola ao longo de grande depressão, a Dinamarca claramente inverte essa prioridade, fundamentada em razões pelas quais perpassavam: a natureza de sua formação social, especificamente embasada num campesinato distinto e claramente em oposição à grande propriedade produtora de cereais; e, no Parlamento, a força do Partido Camponês de conformação esquerdista.

Ainda que a grande produção exportadora exercesse influência sobre o Estado, através do qual conseguia de certo modo impor medidas que no essencial visavam assegurar sua própria reprodução enquanto classe hegemônica, a política para o agro parte de referenciais amplamente distintos. Atenta para

o peso estrutural e político de um campesinato desde muitos anos já dedicado à produção de porcos, produtos lácteos, carne de vaca e ovos, definindo-se pelo reforço articulado a esses segmentos produtivos e reconversão produtiva no caso de dificuldades porventura existentes nesse processo.

Os instrumentos adotados variavam do apoio explícito aos incentivos indiretos, fomentando-se um sistema de crédito cooperativo e orientando a exportação dos excedentes; ou contribuindo para a criação de "redes de seleção de reprodutores animais" e a formação de "técnicos em pecuária postos à disposição dos pecuaristas" (42).

Mas o que importa destacar nesse sentido é o caráter da nova política agrária. Mais particularmente, seu distanciamento em relação ao atendimento de demandas especificamente localizadas e sua inserção numa perspectiva bem mais ampla e articulada. Inserção donde resultaria: "um tipo de agricultura totalmente nova, completamente vinculada ao desenvolvimento do capitalismo" (...) (43) à margem de qualquer intuito de produzir valores de uso.

Outra visão de política agrária bem distante do paradigma dinamarquês se origina no centro-leste europeu. Seu enfoque aponta outras motivações que não podem ser enquadradas em um modelo único. O eixo central das políticas ali adotadas se baseia numa concepção que sobreleva a desconcentração de propriedades via repartição ou expropriação de latifúndios sem indenização, quase sempre precedidas de fortes agitações camponesas. Daí o duplo sentido do processo de intervenção do Estado: prioritariamente social, já que se tratava de apaziguar ânimos e conter ímpetos que poderiam destruir

42 SERVOLIN, Claude. Las Políticas Agrarias, Madrid: Ministério de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1988. p. 50.

43 SERVOLIN, op. cit., p. 51.

pactos políticos dominantes, e secundariamente produtiva, já que também se esperava da redistribuição de terras incrementos na produção e abastecimento nacionais.

Foi assim, de certo modo, com a Reforma Stolypin na Rússia de 1908, pautada na tentativa de dissolução da comunidade russa (o mir) e na difusão da propriedade individual sob forma empresarial. Também nos Balcãs, onde as políticas reformistas do Estado seqüenciam as grandes rebeliões camponesas, ocorridas na Romênia em 1907. Foi após sua repressão violenta que o Estado resolveu impor em 1908: "leis sobre arrendamentos, uso coletivo de pastos e instituição de uma Caixa Rural, com o objetivo de favorecer a formação da pequena propriedade e o melhoramento das condições dos pequenos produtores" (44).

Em torno desses dois paradigmas, é que os Estados interferirão no agro: implementando políticas de estímulo produtivo sem específica atenção à problemática das formas de apropriação fundiária; ou intentando romper, previamente, com obstáculos que a concentração da propriedade impõe à utilização produtiva da terra.

Mas, qualquer que seja o móvel da intervenção estatal, ficam evidentes duas preocupações que tendem a responder desde então pelo processo de determinação das políticas. De um lado, a preocupação com a acumulação em si, a exemplo da política agrária dinamarquesa de fins do século e, em suas linhas essenciais, a política agrária comum, na Europa Comunitária do pós-50. De outro, aquelas mais vinculadas à legitimação de determinadas correlações de forças no âmbito do Estado; neste caso, com campo de atuação quase limitado a regiões que se defasaram em termos de acumulação de

44 Cf. BARBERIS, Corrado. Teoría e Historia de la Reforma Agraria en Europa. México: UNAM, 1965. p. 76.

capitais, com acento no oriente e sul europeu e na América Latina; buscando-se, sobretudo, restringir as contradições no campo aos seus próprios limites e propiciar condições de oferta alimentar mais favoráveis a meios urbanos em franca evolução.

Essa dicotomia ganha perfis bem mais nítidos à medida que o capital consolida as bases de sua evolução articulada, com a inserção do agro nas perspectivas mais globais definidas no âmbito industrial. Fruto desse processo, novos condicionamentos passam a ser impostos à definição de políticas estruturais para o agro, sobretudo as de acento reformista. A dominância dos complexos agroindustriais, o avanço da pesquisa agrícola e de novos processos de trabalho irão contribuir decisivamente para alterar os parâmetros em que a política agrária se assenta. Exemplo disso é o peso maior que passa a desfrutar a política de apoio creditício e de preços diante da reformulação estrutural nas condições de produção. Ou a modificação observada na influência das organizações profissionais no processo de determinação das políticas, quando vinculações à defesa de interesses gerais têm cedido gradativamente espaços às políticas que tratam de interesses setoriais.

Como decorrência da modernização do agro, tem-se verificado de fato um declínio cada vez maior do sindicalismo como interlocutor do Estado e a ocupação desse espaço por entidades cooperativistas ou associações setorizadas, na maioria dos países de grau mais avançado de desenvolvimento capitalista. Para Moyano: "os dias de amplas reformas estruturais e conseqüentes debates ideológicos passaram. Os dias atuais são de soluções pragmáticas e concretas para problemas específicos que ameaçam prejudicar o equilíbrio econômico"(45).

45 MOYANO, E. The State and Interest Groups and Agricultural Policy in Spain. Agriculture and Human Value. USA, University Florida, USA. Vol. VI, nº 1, 2, 1989, p. 44.

Mesmo assim, a atualidade das políticas agrárias continua a ser mantida, ainda que suas razões sejam distintas daquelas assumidas por defensores de um intervencionismo voltado para o "equilíbrio econômico". Mais do que isso, suas principais justificativas têm se assentado no atendimento de estratos sócio-econômicos que, à margem de um apoio explícito do Estado, tenderiam a se transformar em "população excedente", fonte potencial de desequilíbrio sócio-político e não puramente econômico. Esse é o espaço privilegiado por onde continua a se insinuar, como necessidade, a política agrária: um espaço de legitimação, no plano social, das exigências de uma reprodução intersetorial do capital, limitando as projeções sócio-políticas do processo de diferenciação daí decorrente. Necessidades que têm redundado não só em exigências de intervenções governamentais permanentes, como também num grau de "concertação" social bem mais efetivo; esses mecanismos ressalte-se, têm fundamentado o pacto responsável pela relativa estabilidade de grande parte das economias ocidentais, sobretudo na Europa.

1.3 O NEOCORPORATISMO E A CRÍTICA AOS MODELOS LIBERAIS E MARXISTAS

Tanto o discurso marxista clássico como o liberal mais ortodoxo têm perdido efetividade na percepção dos processos dinâmicos observados, quer nas áreas mais desenvolvidas, quer nas mais atrasadas do capitalismo. Os modelos de sociedade civil liberal, formada por cidadãos perseguindo individualmente seus objetivos sem intermediação, ou as previsões marxistas do permanente conflito de classes têm

sido incapazes de dar conta dessas novas realidades complexas.

No tocante mais especificamente às previsões liberais de uma sociedade concorrencial, utilitária e individualista, nos países mais avançados, segundo GINER e YRUELA:

"... o que tem se observado é que do modelo liberal tem se passado paulatinamente a um modelo pluralista, reconhecendo-se a multiplicidade de grupos que lutam por fazer reconhecer seus interesses frente ao Estado em concorrência uns com os outros. Grupos que têm se reduzido em termos numéricos, ao tempo em que a ação do Estado vai-se ampliando, tendo em vista a (...) regulação, proteção, estímulo, satisfação e mediação entre as demandas, ante as quais não pode permanecer passivo". (46)

Essa tendência tem engendrado perspectivas corporatistas que, repercutindo sobre as formas de democracia - crise nos partidos políticos, afirmação do executivo frente ao legislativo -, diante da proliferação de organizações com poderes distintos, têm apontado para uma crise de legitimação do próprio sistema (47).

No que tange às previsões marxistas clássicas há relativa concordância também quanto ao fato do contexto atual tender

46 GINER, S. y YRUELA, M. Sobre el Origen, Naturaleza y Modalidades Del Corporativismo. In: PEREZ YRUELA, M. y GINER, S. El Corporativismo en España. Barcelona: Ed. Ariel, 1988, p. 17-18.

47 Muito mais que uma questão semântica, há diferenças de fundo marcantes entre os significados políticos dos termos "corporativismo" e "corporatismo". Diferenças que dizem respeito, muito de perto, às formas como as corporações se inserem no processo de tomada de decisões. Sob o corporatismo, "corporações" são organizações hierárquicas formais, dotadas de infra-estrutura burocrática mínima, constituindo a unidade observável da organização coletiva de interesses na sociedade contemporânea. Já o corporativismo, "é a forma de interesse particularista e coletivista hostil a qualquer solidariedade inter-grupal, que nas sociedades mediterrâneas têm derivado para formas clientelistas". (*ibidem*, pp. 26 e 27). (GINER y YRUELA, op. cit. p. 26-7).

cada vez mais a comprometê-las; tanto pelo avanço que se tem verificado no plano da colaboração interclassista, como pelo respaldo que vem sendo conferido à economia de mercado e à democracia liberal por correntes expressivas da esquerda e do próprio movimento operário. Algo bem mais sensível no caso das sociedades industriais avançadas, a partir da ascensão dos Estados de reforma social e de um sindicalismo a estes atrelado; quando então, contribuindo-se para melhorias relativas nos perfis de renda e de bem-estar social dos trabalhadores, foram se renovando de certo modo, as possibilidades de estruturação das classes sociais e de ruptura com padrões anteriores de organização.

Ainda que não seja de sua responsabilidade exclusiva, a ascensão dos Estados de Bem-Estar europeus contribuiu de fato para promover importantes modificações nos processos sócio-organizativos. Desde seu aparecimento, uma nova realidade foi se consolidando, pautada tanto na integração sindical aos mecanismos de co-gestão como no avanço das funções reguladoras e protetoras do Estado. Manipulando-se com elevados déficits orçamentários, ao contrário do que apregoava a "boa doutrina" liberal, conseguiu-se estabelecer, ao longo de todo esse processo, novos parâmetros de uma economia social e um contexto político sensivelmente modificado, donde brotariam novas formas de articulação Estado-sociedade; ressaltando-se, nesse sentido, a presença das grandes organizações como instâncias básicas e determinantes dessa estruturação.

Se, nas sociedades capitalistas industriais mais desenvolvidas, pode-se verificar de fato certo avanço no que tange ao papel das organizações na definição das políticas públicas, há, contudo, contrastes bastante acentuados entre essas realidades e aquelas observadas em países menos desenvolvidos. Estes contrastes denunciam as particularidades de cada país ou região, sob a ótica

organizativa. Nesta parte do trabalho, procura-se vislumbrar não só aspectos que as diferenciam como possíveis pontos de contacto entre as tendências corporatistas nas sociedades capitalistas industriais mais avançadas e naquelas menos desenvolvidas.

Do ponto de vista qualitativo, já foi observado como a presença das organizações, permeando os processos de tomada de decisões, tem sido a marca de uma ruptura que ocorre no plano organizativo, desde pelo menos a 2a. revolução tecnológica, ou, mais particularmente, no entre-guerras. Esses processos, no entanto, quando referidos mais concretamente a países, particularmente aqueles situados fora do ocidente desenvolvido, apresentam-se bastante diferenciados, em que pesem algumas similitudes formais. Exemplo marcante nesse sentido é o caso dos países ibéricos. Neles, no decorrer dos anos 20/30, também se constituíram estruturas corporatistas, com natureza bastante específica e assentadas em bases muito peculiares.

No fundamental, o que se verificou no caso desses países foi a predominância de uma estrutura castradora de iniciativas, em cujo ápice se colocava o Estado. Este exercia seu papel de dirigente máximo da economia recorrendo a práticas populistas onde o parlamento exercia papel figurativo ou secundário. Todos os interesses pareciam subordinados a um ideal projetado de Nação, nos marcos de um regime capitalista. Representados através de Câmaras, Associações ou Sindicatos funcionalmente especializados, esses interesses tinham participação meramente formal no processo de tomada de decisões. Em termos concretos, eles eram "filtrados" desde a base, onde colegiados coordenavam as diversas entidades organizativas e se subordinavam, no "topo", aos interesses superiores do Estado, confundidos com "interesse nacional".

O espírito predominante e subjacente a esse processo organizativo recorria a princípios doutrinários claramente identificados com o corporativismo tradicional. Este, cujas vistas estavam sempre voltadas para um passado idealizado na ordem social antecessora da revolução industrial, amparava-se na doutrina social católica que surge e se desenvolve em estreita conexão com esse modo de conceber a organização sócio-política. Essa influência predominante não só demarcará, o salazarismo e o franquismo como irá se estender à maioria das ditaduras latino-americanas, inclusive ao Brasil. Seu intuito maior era recuperar a unidade numa sociedade fracionada por lutas de classes. Entendia-se que, em sociedades cindidas e em permanente confronto, a justiça jamais poderia ser alcançada. Daí, o papel do Estado de recuperar os ideais de harmonia, articulando os interesses diversos e contraditórios na sociedade, com vistas ao bem comum.

Em sua formulação mais geral, essa concepção demarca o espírito de uma época, onde as crises pareciam cada vez mais inconciliáveis nos marcos sistêmicos; em que pese, de modo estrito, esses pressupostos nem sempre embasarem as formas de inserção das corporações no processo de tomada de decisões, de forma generalizada. Há diferenças marcantes entre as experiências concretas.

Com efeito, no caso de alguns países mais avançados no âmbito europeu-ocidental o corporatismo iria se consolidar, desfrutando, nesse processo, de algumas especificidades notórias. Ao tempo em que promovia alterações significativas nos padrões tradicionais de representação, refletia e aceitava a complexidade dos interesses que permeavam a existência de suas sociedades.

Isto, contudo, não impedia a afirmação de determinadas identidades entre essas tendências corporatistas, em pelo

menos alguns aspectos básicos, sobretudo, quando do agravamento das crises capitalistas. Nesse momento, tanto num caso como no outro, preocupação maior passa a ser dirigida à compatibilização entre sistema de representação e governabilidade. Ainda que por vias distintas, há um esforço cada vez mais deliberado e consciente de coibir, junto ao Estado, a livre expressão dessa pluralidade de interesses. Ou seja, de reduzi-los ou limitá-los, em termos quantitativos, a poucos grupos funcionalmente especializados. Tal tendência expressaria a necessidade do próprio sistema político, no seu intuito de buscar interlocutores para a planificação, de utilizar os recursos disponíveis num momento de reconhecida dificuldade.

Na sociedade do entre-guerras, marcada por crises que ameaçavam a estabilidade sistêmica, a intervenção estatal no campo da economia passa a ser, assim, fundamental para sua ordenação. O pressuposto de sua efetividade era o controle das forças sociais de tal modo que assegurasse a governabilidade, evitando a multiplicidade e a radicalidade dos conflitos, através de arranjos institucionais envolvendo corporações e Estado no capitalismo avançado. De um lado, como exigência do próprio processo de acumulação, articulando-se como uma de suas preocupações dominantes, visando à imposição de limites às reivindicações salariais - pressuposto essencial de governabilidade; de outro, como um instrumento de cooptação, visando ao controle do processo reivindicativo, num claro reconhecimento de que não se conseguiria mais legitimidade para o referido controle através de ações puramente repressivas.

São perceptíveis, nesse sentido, as influências ideológicas da social-democracia e do sindicalismo reformista. Fruto de suas orientações, busca-se claramente subordinar os interesses de classe, que se expressavam em lutas concretas, ao que se considerava interesse nacional. Essa tendência

ganharia corpo no entre-guerras - e se projetaria no pós-guerra - assentada em pressupostos básicos onde se ressaltam: a exigência de conferir maior competitividade aos espaços nacionais nos mercados internacionais; a relevância dos referidos interesses nacionais sobre as especificidades classistas; e a natureza seletiva com que passava a ser encarada a definição daquilo que se entendia como organização representativa - só aqueles que se enquadravam nas exigências de reprodução estrutural do sistema eram legitimados como interlocutores do Estado. Uma demonstração inequívoca da inviabilidade de se compreender o modelo de "concertação social" - expressão mais significativa das tendências corporativas - à margem das exigências reprodutivas de um modelo sócio-econômico; e, também, dos próprios limites de abordagens comprometidas com a absoluta autonomia do "político", diante das claras evidências da relação entre instâncias.

A prática concreta não respaldava, porém, os esforços dos que buscavam configurar o Estado como um mero "sistema político" - neutro diante das exigências corporativas. As evidências o reforçavam enquanto instância de classes, cujas ações se subordinavam, em último momento, a determinações hegemônicas. Sua natureza classista vai se afirmando cada vez mais amplamente nos países desenvolvidos, amparada na própria afirmação institucional (estrutural) das tendências corporatistas. É o modo através do qual o Estado ganha corpo e se dissemina, refletindo os próprios contextos específicos de funcionamento de seus sistemas políticos.

De um modo geral, o perfil dos Estados que brotam, particularmente no pós-guerra, acentua características comuns, marcadas por um forte entrelaçamento entre os aparelhos governamentais e a sociedade civil, tendo por referência os interesses coletivos organizados; sobretudo, pela institucionalização das formas de inserção desses

interesses como pré-condição para seu envolvimento direto ou indireto no processo de tomada de decisões. Este fato tem exigido, ao mesmo tempo, uma crítica não só ao Estado todo poderoso como ao modelo original de Estado liberal: nem um Estado que tudo pode, nem um neutro impotente diante dos interesses individuais.

Em que pese tentativas de recuperar alguns dos pressupostos de funcionamento do Estado liberal, caminha-se no sentido de incorporar elementos postos pela modernidade capitalista: não só a divisão de poder ou regulação jurídica como as exigências impostas pela própria articulação sócio-econômica. Nesse sentido, aponta-se para a ruptura com as concepções que buscam assegurar ao Estado um papel de proeminência diante do movimento das classes, e também para sua afirmação como mais um elemento integrado numa estrutura de base corporativa.

Neo-Corporatismo e Estado

Novas abordagens acerca da problemática do corporatismo têm procurado dissociá-la da imagem tradicional que sempre desfrutou, sobretudo dos aspectos ideológicos envolvidos em sua configuração. Algumas delas têm-se destacado por seus intuitos de romper com simbologias presentes na maioria das correntes teóricas que procuram associar acriticamente corporatismo a "culturas políticas" e "tipos de regime", ou dar-lhe um significado de simples pressuposto de "Estados Orgânicos".

SCHMITTER é bastante enfático na crítica a essa orientação, buscando conferir ao termo novo significado conceitual. Para o autor, em linhas gerais, corporatismo é apenas "um modo de arranjo particular, ideal-típico, visando articular interesses da sociedade civil organizada com as estruturas decisórias do Estado" (48). Uma forma, pois, de organizar o processo de tomada de decisões, ante a complexidade assumida pelo capitalismo e, em decorrência, pelo próprio Estado; ou um arranjo contingente objetivando uma tomada de posição sobre problemáticas vinculadas a determinadas categorias ou classes sociais mais especificamente.

48 SCHMITTER, P. Still, the Century of Corporatism? The Review of Politics, University of Notre Dame, Indiana, nº 1, vol. 36, Jan. 1974, p. 87.

Visto sob esse prisma, o corporatismo não passaria de sinônimo político-organizativo do "pluralismo", uma das variadas formas de grupos de pressão, amplamente disseminadas nas economias capitalistas ocidentais. De certo modo, ambos rejeitam compromissos mais efetivos com visões peculiares de organização da sociedade onde corporações e sindicatos tendem a se configurar como meros suportes ideológicos de regimes políticos (49), quer com a associação do corporatismo a trajetórias estatais específicas, quer, mais concretamente, com qualquer conotação ideológica conferida à corporatização da sociedade. Além disso renegam, tanto neo-corporatistas como pluralistas, o doutrinário orgânico do corporatismo tradicional, rejeitando conferir qualquer perfil ideológico mais explícito às formas organizativas da sociedade.

Em seus pressupostos, contudo, os "pluralistas" tornam absolutos o contingente e o espontâneo nos processos decisórios, retirando do Estado qualquer papel mais saliente ou decisivo. Para eles, é o mercado quem dita as regras e estabelece as condições, dentro das quais se insinuam os grupos de pressão ou de defesa de interesses específicos, cuja efetividade será tanto maior quanto menor for a interferência estatal. Só assim, acreditam, serão atingidos

49 SCHMITTER, op. cit., p. 91-2. O autor procura negar claramente qualquer especificidade geográfica às formas corporativistas - corporatismo espanhol, brasileiro, etc. - contestando sua vinculação a Estados Orgânicos, já que alguns destes sequer se assentaram em estruturas corporatistas.

equilíbrios estáveis. Uma "representação dos interesses é pluralista - como afirma Alejandro FOXLEY - no sentido de que qualquer grupo pode expressar suas exigências na competição com os outros, mas não há qualquer mecanismo institucional estabelecido para processar essas exigências ou para orquestrar decisões que envolvem as organizações corporativas ou sociais e o Estado (50).

Num contexto assim configurado, os espaços para a inserção do Estado são, portanto, amplamente limitados e restritos. Predomina uma movimentação de forças - individuais ou grupais - cuja marca mais sensível é o não hegemonismo. O pressuposto é de que todos são iguais e desfrutam das mesmas condições reivindicativas.

Entende-se, de acordo com a referida lógica, haver uma racionalidade subjacente em cada grupo ou indivíduo reivindicante e que a concorrência entre esses grupos ou indivíduos, de forma livre e desimpedida, é a única forma de regulação efetiva da sociedade capaz de encaminhá-la na direção de equilíbrios estabilizadores. Daí ser plenamente dispensável, por conseguinte, qualquer ação coordenadora ou hierarquizadora, ou o estabelecimento de regras rígidas, já que estas tenderiam a perturbar justamente esse equilíbrio, só possível de ser alcançado sob regime de liberdade

50 FOXLEY, Alejandro. Depois do Autoritarismo: Alternativas Políticas, In: FOXLEY, A. e O'DONNELL, G. Desenvolvimento e Política e Aspirações Sociais. SP.: Vértice, 1988. p. 213.

concorrencial. A qualidade maior de um Estado residiria assim na sua auto-identificação como ente passivo ou neutro.

Esforços têm sido efetuados para referenciar os modelos pluralistas ao padrão organizativo das sociedades industrialmente desenvolvidas. Estas, no entanto, têm fornecido, de fato, muito mais elementos para crítica do que confirmação dos referidos pressupostos.

Bem observado, em todas elas, de forma mais ou menos acentuada, o Estado tem cumprido papel deliberado, enquanto definidor dos marcos em torno dos quais a dinâmica organizativa tem se encaixado, tanto politicamente como no âmbito formal-legal. Contrariando princípios pluralistas, tem sido o Estado o agente propiciador dos mecanismos e dos limites para a organização dos interesses, atraindo para si o papel, em certa medida estratégico, de condicionador do seu processo organizativo; ajustando-se bem mais, nesse sentido, ao que se vem convencionalmente denominar organização neocorporativa. Donde se conclui que, só em tese, os sistemas corporatistas tendem a desempenhar as mesmas funções daquelas assinaladas pelos ideólogos do pluralismo - desde a busca de soluções negociadas à desideologização das relações Estado/sociedade. No plano concreto, as nuances diferenciadoras entre ambas são bastante claras. Sobretudo com referência à natureza ou à forma concreta como os

interesses são articulados, se desenvolvem e se relacionam com o Estado.

Do ponto de vista neocorporatista, "as associações de interesses exercem monopólio de representação e aceitam (de jure e de facto) as limitações governamentais impostas ou negociadas sobre o tipo de líderes que elegem e sobre a intensidade de demandas que eles fazem sobre o Estado (...) assumindo um "status quase-legal e um direito prescritivo para falar aos seus segmentos representativos, influenciando diretamente o processo governamental, dando um "by pass" no próprio parlamento: são agentes de autoridade (51). Estão imbricadas, aí, organizações com interesses hegemônicos - ainda que restritos no que tange à liberdade concorrencial -, em cujo processo vai-se desenhando uma concepção de Estado enquanto agente ativo inserido num jogo deliberado de interesses. Se estes se organizam para cumprir funções determinadas, buscam sempre nas instâncias estatais não só sua institucionalização hegemônica como sua universalização.

Os escritos de Antonio GRAMSCI já apontavam nessa direção. De modo especial, aqueles que tratam da problemática do

51 SCHMITTER, P. op. cit., p. 101. Para o autor, o corporativismo tradicional se caracteriza por: cooptação de líderes; compartimentação política vertical e setorial; institucionalização do acesso permanente; legalização dos conflitos de interesses entre grupos através de Cortes do Trabalho Administrativas; planejamento estatal tecnocrático da locação de recursos; desenvolvimento extensivo de agências estatais funcionalmente especializadas; relação simbiótica com práticas patrimonialistas e clientilísticas em áreas problemáticas; periódico e sistemático uso da repressão política e intimidação antecipatória.

processo organizativo como momento de formação da consciência política coletiva.

Em algumas de suas abordagens, o autor envereda por caminhos bastante significativos, antecipando algumas das questões posteriormente desenvolvidas pelas correntes neo-corporatistas. Particularmente nas suas interpretações sobre o trânsito de uma visão particularista, dentro do rígido espírito de corpo das antigas corporações, para um universalismo corporatista sob a intermediação do Estado. Trânsito que comporta, segundo o autor, três momentos bem demarcados, sendo :

"O primeiro é mais elementar, o econômico corporativo (...). O segundo, aquele em que se atinge a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo puramente econômico (aqui já se pondo) a questão do Estado, mas apenas no terreno de atingir uma igualdade político-jurídico com os grupos dominantes, (reivindicando-se) o direito de participar na legislação e na administração, e talvez de as modificar, de as transformar, mas nos quadros fundamentais existentes. O terceiro, aquele em que se atinge a consciência de que os próprios interesses (...), no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo do grupo meramente econômico, e

podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados". (52)

GRAMSCI procura acentuar este último momento como aquele em que as formas mais nitidamente políticas ganham corpo: "a fase em que as idéias geradas anteriormente se tornam "partido", se confrontam e entram em luta até que uma delas tende a prevalecer (...) determinando não só a unicidade dos fins econômicos e políticos, mas também a unidade intelectual e moral, pondo as questões em volta (...) não mais sobre o plano corporativo, mas sobre o plano "universal", criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados" (53); onde, como ressalta, o "Estado é concebido como organismo próprio de um grupo destinado a criar condições favoráveis para a máxima expansão do próprio grupo; mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidas e apresentadas como força motora de uma expansão universal (...), e a vida estatal (...) uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os dos grupos subordinados. Equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um certo ponto; isto é, não até aos mesquinhos interesses corporativos" (54).

52 GRAMSCI, Antonio. Obras Escolhidas. Lisboa: Editorial Estampa, 1974. p. 329.

53 Id., *ibid.*, p. 329.

54 Id., *loc. cit.*

Nesta conceituação desenvolvida, sua atenção é deslocada ainda para um dado importante, o de que "nestas relações internas de um Estado-nação, se intrometem relações internacionais, (relações que criam) novas combinações originais e historicamente concretas. Uma ideologia nascida num país mais desenvolvido - acentua - difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo sobre o jogo local de combinações" (55). Este jogo, entretanto, não assimila simplesmente suas determinações gerais, mas é condicionado por relações concretamente desenvolvidos no seio de cada espaço sócio-político.

A importância de se ressaltar esse aspecto é que ele contribui para negar teses amplamente difundidas, particularmente no pós-guerra, quando o corporatismo se insinuava e ganhava corpo como instrumento fundamental no processo de tomada de decisões.

Refletia-se à época como se a organização do Estado, mercê da nova realidade que despontava, pudesse se associar genericamente àquela existente nos espaços onde predominava um diálogo permanente interinstitucional. Onde a atividade de planejamento, ao ser adotada como algo intrínseco à própria dinâmica do capital - a exemplo do que teria

ocorrido nos países da Europa Ocidental - passava a requerer um diálogo permanente entre os interesses organizados e o Estado planejador.

A tentativa de generalizar estas experiências tendia a transformá-las em mais do que algo apenas contingente e a assimilá-las como formas organizativas plenamente ajustadas a uma nova etapa da acumulação capitalista; como algo imperativo e subordinado a uma lógica claramente evolucionista (56).

Partia-se do pressuposto de que o ocorrido em determinadas realidades do capitalismo industrial avançado era um dado que podia ser generalizado como tendência inexorável, sem qualquer mediação histórica mais concreta. O intuito era o de tornar as formas adotadas em países que assumiram políticas de pleno emprego bem sucedidas, protótipos de um modelo sócio-organizativo único.

Criticando essa visão do corporatismo como um imperativo sistêmico, SCHMITTER atenta para duas questões que se contrapõem a essa visão linear: primeiro, para o "peso da herança institucional do passado e do cálculo do presente"

56 Tal como afirma Andrew SHONFIELD, o "planejamento é um imperativo do capitalismo moderno; requer uma política efetiva de rendas; depende da aprovação dos grupos mais diretamente afetados; esta aprovação só pode ser obtida através de um diálogo entre os interesses públicos e os privados; tal diálogo é necessário para moderar e mediar os conflitos (...) e para legitimar os compromissos seguintes (apud SCHMITTER, P. Corporatism is Dead: Long Live Corporatism! nº1, v. 24, 1989, p. 66).

na emergência de formas corporatistas; segundo, negando o próprio caráter imperativo dos padrões organizativos - para o fato concreto de que nem sempre formas válidas em determinados contextos o são necessariamente no caso de outros (57). Críticas que o levam a distinguir, considerando os diferentes contextos, modelos de organização corporatista ajustados a processos históricos específicos.

Influenciado por Manoilescu, para quem o corporatismo podia ser visto nas suas versões de puro - onde o Estado dependia das corporações de interesses -, e subordinado - onde as próprias corporações são criadas como agentes auxiliares do Estado -, SCHMITTER o classifica em duas vertentes: estatal e societal.

Para ele, Corporatismo Estatal é aquele derivado de "sistemas políticos em que as subunidades territoriais são altamente subordinadas ao poder burocrático central, eleições são ou inexistentes ou plebiscitárias, autoridades executivas são recrutadas segundo critérios ideológicos e onde subculturas políticas baseadas em classes, etnias, linguagem ou regionalismos são reprimidas"; tais como os casos de Portugal, Espanha, Brasil ou experiências fascistas de Mussolini na Itália, de Pétain na França, de Hitler na Alemanha e Dollfuss na Áustria. Já Corporatismo Societal é o

57 SHONFIELD, apud SCHMITTER, op. cit., p. 67.

"derivado de sistemas políticos com unidades territoriais relativamente autônomas, processos eleitorais e sistemas partidários abertos e competitivos e autoridade executiva baseada em coalisção ideologicamente variada", de que são exemplos: Suécia, Suíça, Holanda, Dinamarca, ou mesmo Grã-Bretanha e Alemanha (Occidental), dentre outros (58).

Neste conceitual, como se pode depreender, a corporatização da sociedade não se insere num vazio, respondendo a exigências do próprio capitalismo, no caso, não se atendo a um pretenso modelo único, refletindo o modo de desenvolvimento de realidades concretas, interferindo sobre as próprias tendências aí observadas.

As categorizações de "estatal" e "societal" permitem captar, portanto, trajetórias fundamentalmente distintas em termos sócio-organitivos; e, não só isso, como evoluir para uma caracterização mais efetiva do que se entende por neo-corporatismo.

Sua utilização permite desfazer a imagem do corporatismo como forma organizativa que se ajusta à constituição de Estados Orgânicos Integrais, repressores e castradores de

58 SCHMITTER, P. *Still The Century of Corporatism?*, op. cit., p. 104. Para o autor, o Corporatismo Societal parece ser o concomitante, senão o inelutável componente do pós-liberal, capitalista avançado e democraticamente organizado Estado do Bem Estar Social. Já o Corporatismo Estatal parece ser um elemento - senão uma necessidade estrutural - do anti-liberal (...) Estado neo-mercantilista. (idem, p. 105).

iniciativas individuais, ou sua identificação com grupos de pressão enquanto formas emergentes no âmbito do pluralismo. Além disso permite entender o que efetivamente demarca uma postura neo-corporatista, diante dos tradicionais modelos de organização da sociedade.

Partindo-se desses supostos críticos, de que o neo-corporatismo representa apenas uma forma de articular os interesses entre o Estado e a sociedade, tem-se procurado vislumbrá-lo sob dois ângulos principais: o macro e o micro-corporatista.

Como macrocorporatismo, entende-se o método de resolução de conflitos, ou de solução negociada para as crises, quando não há, dentre as classes envolvidas, nenhuma que desfrute de hegemonia sobre as demais. Sob essa ótica, os governos, diante das exigências de reprodução sistêmica, tendem a firmar pactos ou acordos tripartites, cuja representatividade varia, de acordo com a natureza dos regimes em presença. O microcorporatismo, ainda que também visto enquanto espaço de negociação ou acordos, é reduzido no caso, ao âmbito dos microinteresses. Ou seja, como uma busca de solução para problemas localizados de determinados grupos - firmas, ou até setores produtivos -, através de contatos com áreas também localizadas do aparelho do Estado; sem qualquer conotação mais abrangente em termos de

interesses, quer por parte do Estado em seu conjunto, quer por parte da classe capitalista.

Mais recentemente, tem-se procurado demonstrar como tanto o macro como o microcorporatismo têm sido insuficientes para descrever os novos elementos propiciados pela realidade cada vez mais complexa do processo de tomada de decisões nas economias capitalistas ocidentais. E também como, nesse processo, têm-se insinuado novos mecanismos intermediários, distintos quer dos tradicionais acordos tripartites - Estado/Sindicato Patronal/Sindicato dos Trabalhadores -, quer das relações desenvolvidas entre microinteresses de categorias sociais e do Estado. É o que se tem denominado mesocorporatismo: uma nova categorização para o processo organizativo-decisório que evolui nas sociedades industriais avançadas - mas não só nestas -, contraposta aos dois principais paradigmas até então predominantes: tanto ao pluralismo neo-liberal, por seus descabidos apegos a uma pretensa neutralidade do Estado, como a posturas de certo marxismo enredado no reducionismo economicista.

Para Alan CAWSON (59), não se trata de um modismo, mas de um novo conceito de organização, assentado na estreita e permanente articulação entre organizações de interesses e

59 CAWSON, Alan. Varieties of Corporatism. The Importance of the meso-level of interests intermediation In: CAWSON, A. (Ed.) Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism. London: Sage Publishers, 1985. p. 8.

representações do Estado; ou no "nível intermediário dos acordos, por conveniências mútuas", como afirma SCHMITTER (60). É algo, no entanto, dependente da implantação de estruturas organizativas flexíveis e dotadas de relativa autonomia decisória no âmbito da própria sociedade civil, em estreita articulação com um Estado cuja configuração não seja a de uma entidade meramente passiva.

Numa estruturação mesocorporatista, o Estado desempenha papel fundamental, impedindo, através de sua intervenção, que interesses privados predominem sobre interesses públicos. Para tanto, como bem assinalado por SCHMITTER, devendo ser nesse sentido:

"por um lado suficientemente autônomo no terreno político para não ser "colonizável" pelos interesses envolvidos, e ter autoridade suficiente para ameaçá-los com o pior dos resultados possíveis - o de serem regulados diretamente - se não aceitam orientar suas ações "até o interesse público. Por outro (...) suficientemente débil para reconhecer que os custos da aplicação de determinadas medidas autoritárias excederão os prováveis benefícios, e optar portanto por delegar alguns de seus recursos mais característicos - o poder coativo - às organizações que ele não pode controlar administrativamente". (61)

60 SCHMITTER, P. Neo-Corporatismo y Estado, op. cit., p. 58.

61 SCHMITTER, op. cit., p. 61.

Além do esforço de firmar uma identidade ou diferença com modelos tradicionais de organização - comunitários, estatais ou de mercado -, busca-se a partir do mesocorporatismo explorar novas combinações. Um intuito que não deixa de recuperar aspectos básicos do liberalismo - a ênfase nos grupos privados e na sua identidade com o interesse público - e do socialismo, na sua versão social-democrática do controle social ou da prevalência do público sobre o privado. Para CAWSON, isto já se configura como um dado de realidade ou experiência de alguns países, evoluindo-se para a constituição de um novo paradigma - o mesocorporatismo - de organização neocorporatista, marcado pelo mútuo ajustamento entre interesses públicos e privados. Dentro de cuja realidade.

"O Estado tem-se ajustado ao desenvolvimento de centros rivais de poder e de tomada de decisões "quase públicos", através da incorporação nominalmente seletiva de organizações de interesse privado em tomadas de decisão públicas onde exclui outros tipos de interesses (competitivos) organizados, delegando autoridade pública a corporações que exercem controle sobre seus membros de modo tal a assegurar a aceitação dos acordos negociados". (62)

62 CAWSON, A., op. cit., p. 6. Tecendo considerações sobre essa problemática, SCHMITTER (op. cit., p. 60) alerta para a possibilidade de que esses governos assentados em interesses

é um processo marcado, assim, pela relação entre organizações de classe ou setoriais e os interesses do Estado como instituição, quando há uma tendência a se verificar não só um esforço por parte das organizações de se afirmarem hegemonicamente através de acordos, como um destacado papel do Estado de legitimá-los sob a ótica do interesse geral.

Essa identificação com o interesse geral é que irá conferir legitimidade às intervenções do Estado, dentro do ordenamento neocorporativo. Sob esta ótica, uma "concertação" deve supor não só um controle das organizações sobre seus próprios membros, como um Estado imbuído de uma visão pública; pré-condição básica para a ruptura com os particularismos (neo)liberais e afirmação de um novo Estado, em bases neocorporatistas, como afirma SCHMITTER:

"Onde o neocorporatismo se entrincheira sobre bases setoriais e particulares tanto deveres como direitos relacionados com a propriedade, relações de produção,

privados não se distinguem de "outras formas de interação entre o Estado e as organizações de interesses, que também podiam se enquadrar no perfil neo-corporatista. Uma das quais (...) é a de um "governo privatizado" no qual uma organização, com certeza monopolista, coloniza um organismo particular do Estado, apropriando-se dos poderes públicos para fins privados. Outra, que vem preocupando estudiosos da América Latina e Europa do Sul, se encontra quando um Estado, frequentemente sob mandato autoritário, cria, coopta ou controla uma organização de interesses, podendo portanto levá-la a coagir seus membros. Em ambos os casos se encontram elementos de neocorporatismo, quer se conceba este como mediação de interesses quer como instrumento para elaborar políticas".

segurança de emprego, etc., se diferenciam muito dentro das classes, setores de produção e profissões. O moderno Estado liberal vê-se assim privado do mais importante de seus recursos simbólicos: a universalidade de seu poder legal". (63)

Neocorporatismo e Política Agrária

O Estado sempre manteve estreita relação com a agricultura, em geral, enquanto atividade sócio-econômica. A natureza desse inter-relacionamento, entretanto, foi se modificando ao longo do tempo e, de forma mais acelerada, após as grandes transformações ocorridas no perfil do capitalismo, desde finais do século XIX. Nesse período, a matriz dominante conforme o agro era entendido passou a se submeter a novos condicionamentos, já perceptíveis nos debates que se travavam sobre as alternativas para a agricultura naquele momento histórico. Era um embate centrado em torno da viabilidade da pequena ou da grande exploração, assumido mais enfaticamente por grupamentos influenciados pelo marxismo, e por trás do qual já se escondia uma questão bastante sensível: a de se, à luz das transformações operadas no capitalismo àquela altura, ainda era possível compreender-se o agro como um todo setorialmente unificado.

Esta questão veio a ganhar conotação mais importante ainda, mercê da própria realidade organizativa que, gradativamente, ia se desenhando. Realidade de certo modo sensível às visões de mundo assumidas pelas forças envolvidas nesse processo, que perpassavam não só pelo interior das referidas organizações como se refletiriam no próprio Estado, sobretudo nos momentos de tomada de posições decisivas.

Toda essa problemática perderia sentido, no entanto, se profecias oriundas dos referidos debates acerca do futuro do agro tivessem se concretizado. Havia uma expectativa de que a pequena produção - do mesmo modo vinha ocorrendo no capitalismo como um todo - perdesse expressão diante do avanço da grande produção racional. Mas, contrariando essas certezas cultivadas a partir de observações do comportamento mais geral do capital, a pequena produção sobrevive e não só isso, irá se transformar, na Europa, na forma dominante de produção no agro.

Esta realidade - a prevalência da pequena produção familiar - passa então a ser reveladora de aspectos sintomáticos, confirmando o acelerado processo de diferenciação em curso no agro, que tem seu espaço compartilhado por distintas formas de produção. É um fator que irá interferir sobre as políticas estatais dirigidas para a agricultura. Num espaço objetivamente diferenciado, onde não mais ocorria o

predomínio de uma única forma de produção, os interesses logicamente não poderiam ser mais homogeneizados.

O momento em que a agricultura passou a se integrar mais diretamente na dinâmica promovida pelo capital industrial, é pois, também, aquele em que os interesses deixam de se acomodar a uma única e genérica caracterização. Provém daí, justamente, a dificuldade dos "notáveis rurais" se configurarem como representações genuínas de tudo que dizia respeito à atividade sócioprodutiva no campo (64).

Nesse processo, a intervenção estatal começa, de fato, a assumir explícita seletividade, desviando-se da orientação tradicional voltada para "salvar" a agricultura, em seu sentido mais amplo e tradicional. Através de políticas especificamente orientadas, o Estado aos poucos vai deixando de se investir de protetor de um espaço produtivo-social; ou de intentar resguardá-lo de influências externas que o ameaçavam. Há uma nítida ruptura com um conceito de "proteção", bem perceptível quando sua orientação passa a se dirigir para a defesa da pequena produção familiar.

É sabido que, sem a intervenção estatal, dificilmente sobrevivesse parcela significativa dos grupos que foram se diferenciando no agro. Há certo convencimento de que, na

64 MARESCA, Silvain. Les Dirigeants Paysans. Paris: Ed. Minuit, 1983.

agricultura, a pequena produção, à margem de subsídios nos preços ou créditos e de políticas de ajustes estruturais, não tardasse de fato a desaparecer do cenário econômico-social, pelo menos enquanto produtores diretos. Mas, se isto é concreto, nem sempre claras são as razões dessa orientação prioritária; ou, mais objetivamente, para o fato concreto de ter se transformado a pequena produção familiar o eixo em torno do qual tendeu a girar prioritariamente a política agrária.

Com esse intuito, MOYANO organiza, em três grupos, algumas das fundamentações até agora apresentadas: o dos que entendem ter sido esse um meio encontrado pelos grupos dominantes nos países capitalistas para resolver os problemas da renda da terra sem ter que recorrer à abolição da propriedade privada; o dos que entendem ser essa alternativa - apoio a segmentos de "pequenos e médios agricultores - responsável, no fundo, pela continuidade no poder de grupos conservadores"; e os que a justificam na própria "funcionalidade da exploração familiar à produção de alimentos nos marcos do sistema capitalista"(65).

São três fundamentações estritamente relacionadas à própria lógica reprodutiva do sistema, sendo dignos de nota, nesse sentido: de um lado, como, ante uma tendência ao

65 Cf. MOYANO, E. Una Aproximación Socio Política al Proteccionismo en la Agricultura. Revista de Economía, Madrid, feb. 89, p. 165.

desaparecimento de determinado estrato produtivo -a pequena produção familiar -, ocorre uma reação assentada tanto nos próprios produtores como no Estado, voltado para sua sobrevivência; de outro, como, nesse processo, não só as exigências dos produtores mas o próprio processo de intervenção não se subordinam a perspectivas unitárias, exigindo novos critérios para enfocá-lo, tanto analítica como politicamente.

O processo de diferenciação do agro, resultante de sua integração à dinâmica capitalista, reduz de fato qualquer possibilidade de preservação de ideologias unitaristas. A visão da agricultura, como um bloco, tende a ser cada vez mais algo localizado e restrito, como demanda política, às antigas classes dominantes; basicamente aos grandes proprietários. Só este continuam a insistir na temática, enquanto "escudo" para afirmação de seus interesses particulares. Mas, no essencial, o que passa a predominar é uma luta diversificada, assentada em objetivos também diferenciados, nem sempre relacionados, ressalte-se, ao que ocorre nos limites do próprio agro. A política agrária não faz mais do que refletir esses novos condicionamentos - distantes de particularismos tanto econômicos como políticos -, acentuando traços e orientações muito específicos.

Desde que o agro passou a ter seu movimento condicionado por dinâmicas que ultrapassavam seus próprios limites, duas

lógicas, pois, passam a compor seus determinantes políticos. Uma, vinculada às demandas dos segmentos que se "atrasam" em relação à referida dinâmica, mas que intentam sobreviver sem se desvincular do referido processo. Outra relacionada ao papel desenvolvido pelo Estado, voltado para reforçar os elementos de integração sistêmica ou assegurar coerência efetiva à lógica reprodutiva.

No que tange mais especificamente à questão da intervenção do Estado, o que tende a se observar é sua desvinculação com qualquer intuito "protetor" no seu sentido tradicional. Como afirma MOYANO, "a política agrária moderna é o resultado de uma estrutura subordinada e diversificada de decisão, na qual o conteúdo das medidas que se adotam em cada área de atuação está bastante condicionado ao que se decide nas instâncias superiores, geralmente regido por critérios que transcendem o âmbito da própria agricultura como setor específico" (66).

Intervem-se no agro, não para resguardar determinados espaços de interferências indevidas, ou para preservá-lo enquanto configuração de um "mundo à parte". A política agrária moderna rompe com esses pressupostos, à medida que considera a própria realidade objetiva em evolução como algo permeado por uma multiplicidade de interesses; e que busca atentar para as exigências de reprodução sócio-econômica do

sistema, com especial ênfase na sua estabilidade política. São esses dois aspectos que demarcam os espaços concretos por onde irão se insurgir as políticas interventoras.

A lógica do processo intervenção no agro tem-se distinguido assim do que ocorre nos demais segmentos sócio-econômicos. Sob pressão dos próprios agricultores ou como decorrência do novo perfil assumido pelo capitalismo no pós-guerra, as políticas agrárias têm-se distanciado de uma postura localizada e restrita, assumindo um caráter cada vez mais permanente. Por esta questão, perpassa assim a exigência de legitimação do sistema, que não pode prescindir nesse sentido de valores e ideologias provenientes do meio rural. Mas também a consciência amplamente disseminada - e aceita - de que estratos sociais majoritários no agro dificilmente sobreviveriam, no confronto com as grandes unidades produtivas, à margem do explícito apoio de políticas estatais.

Do ponto de vista de sua determinação, o âmbito da política agrária tende, pois, a excluir o corporativismo tradicional como fator preponderante. Em seu lugar, insinua-se o neocorporatismo como forma mais ajustada à tomada de decisão, ante as novas realidades estruturais que despontam no agro.

À margem de qualquer intuito de defesa de um "setor agrícola" ameaçado, os diversos interesses no agro têm buscado se defender de forma organizada, sem perder contudo suas referências mais gerais. Barganhando politicamente medidas protetoras, os referidos segmentos têm buscado se preservar, mas não como algo exterior a uma realidade que é o seu todo dominante. Nesse sentido, muito mais que unidade, tem havido de fato uma séria confrontação de interesses; algo bem sensível quando das discussões em torno da efetivação de uma política agrária reformista na transição luso-espanhola e na brasileira; ou de políticas protecionistas, mais recentemente no âmbito da Comunidade Econômica Européia.

Definir o que proteger ou o que alterar estruturalmente no agro, faz transparecer um feixe de interesses bastante diversificado, onde se incluem desde o próprio Estado com seus aparelhos até os Partidos. Diante dessa realidade, o corporativismo tradicional, ainda que persista como ideologia, em ramos da grande e da pequena exploração tradicionais, encontra dificuldade de se impor, tendendo a desaparecer como influência no processo de tomada de decisão.

CAPÍTULO 2 OS MARCOS DE UMA EVOLUÇÃO CORPORATIVA

2.1 A ESPANHA FRANQUISTA

A derrota dos republicanos e a ascensão do General Franco ao poder inauguram uma etapa marcada pela repressão e pela intolerância, onde os espaços eram mínimos para um pluralismo organizativo. Estes, quando não extintos, como é o caso de algumas representações mais afinadas com a "direita", foram pelo menos adequados aos interesses do novo regime.

Inspirando-se nas forças que lhe deram apoio decisivo no decorrer da guerra civil - sobretudo a Alemanha nazista - as forças do General Franco evitam qualquer conciliação com representações, líderes ou massas vinculadas à liberal democracia, vigente desde início dos anos 30. Tratam de eliminar do contexto político aquilo que se denominava a "Espanha vermelha", assumindo ofensiva decidida - passados os primeiros momentos de transição -, no sentido da desestruturação das organizações operárias.

O governo franquista pretende reorientar integralmente o plano de representação dos interesses, com intuito de integrar todas as categorias profissionais, desde aquelas mais vinculadas ao âmbito técnico até empresários e a própria classe operária, num modelo corporativo verticalizado, controlada pela Falange (67).

67 No novo sistema, "o líder (Caudillo) desempenha papel crucial como árbitro indisputado e carismático entre um pequeno número de (frequentemente feudalizadas) famílias políticas. Após o cessar fogo de 1939, as mais importantes famílias institucionalizadas eram: o Exército, a Igreja e a Falange. Em abril de 1937 a Falange se fundiu com os Carlistas para formar o Movimento (Movimiento). Ao longo dos próximos 35 anos, até a morte do Caudillo, três outras famílias jogam papel importante na vida econômica e política da nação. Eram estas os Bourbons, representada pelo Príncipe Juan Carlos que foi designado chefe de Estado pela Lei Orgânica de 1967; um devotado bando de acólitos leais ao Caudillo autodenominados de Franquistas, destacando-se entre eles o Almirante Carrero Blanco; e depois da mudança de Gabinete em 1957, uma nova geração de tecnocratas aliados ao grupo católico OPUS DEI que monopoliza os

As formas de participação desses interesses no Estado seriam mais simbólicas que reais, já que plenamente integradas, portanto submetidas, ao que se denominava "interesse nacional".

A partir de 1939, refletindo as articulações políticas internacionais durante a guerra, os interesses das classes hegemônicas no âmbito interno ou as pressões liberalizantes do pós-guerra, o regime experimenta momentos bem diferenciados. Desde então, transita-se de uma economia mais rigidamente autárquica, entre 1939 e 1951, para uma tímida liberalização entre 1951 e 1957, abrindo-se um leque de alternâncias cíclicas, sequer contidas por rígidas políticas de estabilização.

A crise do autarquismo é o prenúncio do primeiro abalo concreto que sofrerá o regime de Franco desde sua instauração, com reflexos não só sobre sua frágil economia como na sua base institucional. Ela ocorre justamente num período marcado pela retomada das greves operárias. Estas, centradas basicamente em torno da grave questão salarial, contribuirão decisivamente para a agudização desse quadro crítico, ao repercutir - até mesmo pela reação das classes dominantes - sobre os índices inflacionários e, conseqüentemente, sobre a instável Balança de Pagamentos.

Diante de um quadro de crise que se agudizava, as saídas se estreitam. Ao apelar para fontes externas, o regime se defrontará com uma forte pressão dirigida contra seus principais instrumentos de regulação interna. A ruptura com os referidos instrumentos passa a ser uma das principais condições impostas pelo capital internacional

para liberação de financiamentos à Espanha, contra as quais demonstraria pouca capacidade de reação, tal como ocorrera na sua rejeição à oferta de empréstimos norte-americanos nos anos 40, sob alegação de condições extorsivas.

A aceitação, no essencial, das novas condições, sobretudo aquelas pautadas na implementação de planos de estabilização econômica, daria início a uma nova etapa marcada, de um lado, pela reincorporação da Espanha no contexto internacional; de outro, na ênfase em Planos de Desenvolvimento, de forte implicação sobre a reestruturação de suas bases de sustentação internas (Ver ANEXO 3).

Através dos novos espaços criados, irá se definir uma nova hegemonia tecnocrática que faz aprovar mudanças significativas no perfil autárquico do regime. Promulga-se, inclusive, uma Lei de Contratos Coletivos (1958), contrastando com o verticalismo anteriormente predominante⁶⁸, sem apoio, ressalte-se, de setores empresariais.

Isto não significará, contudo, o desaparecimento da vigente política organizativa. Esta persistirá em suas linhas gerais, subordinada ao poder último de Franco. Tal como antes, este continua a delegar responsabilidades entre participantes do governo, sobretudo a ocupantes de alguns poucos cargos. Só através desse mecanismo, os novos segmentos hegemônicos continuam a se inserir como parte integrante do processo de tomada de decisões; tanto mais que a ocupação de espaços em instâncias decisórias do próprio

68 A questão de fato era outra e perpassava pela aliança preferencial durante a guerra da Espanha com o Eixo. (HARRISON, op. cit., Id. p. 97). Para CERRONI (CERRONI, Umberto, Teoria Política e Socialismo, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1976, p. 186) são raros os casos de real experiência do integralismo originário dos movimentos fascistas, à exceção do efêmero e ridículo regime D'Anuziano de Fiume e sua classificação dos cidadãos nas dez corporações com critérios quase de casta.

Estado persistia como caminho privilegiado de participação decisória. O campo de ação das organizações representativas continuava efetivamente bloqueado.

Preocupação maior do regime, nesse sentido, era controlar ao máximo o pluralismo social que tenta se inserir nas brechas propiciadas pelo novo quadro sócio-político que emerge na crise do autarquismo. Buscava-se atingir esta meta, quer através da inserção maior ou da cooptação de amplos segmentos nas instâncias de decisão, quer restringindo os espaços das organizações representativas de grupos de interesses.

Isto não será suficiente, contudo, para se contrapor a uma realidade concreta que já apontava para a falência do corporatismo estatal planificador vigente. Esta tendência se assentava nos esboços pluralistas de finais dos anos 50, mercê do espraiamento de novas organizações - legais e semi-legais -, e da maior liberalização da imprensa resultante da abertura que o governo é forçado a promover no pós-66. A armadura institucional vigente mostrava-se cada vez mais incapaz de conter o volume de conflitos e contradições, uma sociedade que começava a sofrer uma descompressão social, ainda que lenta; incapacidade esta que definiria os pressupostos do trânsito gradual para a constituição de um novo regime.

Em sua grande maioria, os regimes políticos em Espanha têm se caracterizado, desde a Restauração, pela constituição de entraves à livre expressão das classes sociais. O regime de Franco foi apenas um expoente dessa tendência, levando a extremos repressivos seu esforço de tolher iniciativas dos diversos grupos de interesses na sociedade. Tanto sob Franco como sob regimes anteriores, conseguiu-se impor altibaixos e descontinuidades nos processos de articulação de interesses, sem que isto, entretanto, constituísse, em si, impedimentos

à permanente renovação e atuação de organizações importantes. Em que pese o caráter repressivo e anti-articulador de interesses dos distintos regimes pós-restauração, isto não foi suficiente para tolher de todo a inserção de organizações com caráter representativo.

A análise da realidade política espanhola tende a ressaltar, porém algumas peculiaridades que, no fundamental, demarcam os rumos concretos assumidos pela luta de classes no país: tanto as restrições apontadas para a formação dos grupos de interesses que extrapolassem o âmbito local, mercê da forte conotação rural da sociedade, como as debilidades organizativas da classe trabalhadora e da própria burguesia. São fenômenos responsáveis por conformações estruturais e organizativas, onde se ressaltam o peso do caciquismo e do clientelismo, e a simbiose entre burocratas e "notáveis", postos a serviço da reprodução de interesses localizados.

Numa sociedade assim configurada no plano organizativo, a tendência mais concreta era o desenvolvimento dos germes de uma radicalização extremista - peculiaridade mais sensível do caso espanhol - assentada muito mais em questões de natureza ideológica do que em problemáticas específicas.

Reduzindo os espaços reivindicativos e limitando o plano de organização dos interesses a uma formalidade, o Franquismo contribuiu para agudizar esse quadro, bem refletido nos momentos cruciais de sua crise institucional. Ele irá se reproduzir, inclusive, nos novos contextos surgidos pós-morte de Franco quando, então, se estabelece um vazio de alternativas institucionais, diante da própria fragilidade dos grupos de interesses - mesmo daqueles que se insurgem com os prenúncios da crise do regime no pós-60.

A transição pós-franquista se ressentiria, sem dúvidas, destas debilidades para afirmar-se enquanto experiência

democrática nova, acentuando as ambigüidades que perdurariam ao longo de todo esse processo. Como acentua LINZ:

"O fato de que a reforma política, a legalização dos partidos, a celebração de eleições livres e a criação de marco legal para o processo democrático tivesse prioridade total sobre a liberalização e a democratização no campo da representação de interesses ... e que a convocação de eleições nas organizações representativas dos trabalhadores e camponeses - assim como o fato de que se convocasse aos partidos para negociação e chegar a um acordo nos Pactos de La Moncloa em lugar das organizações de patrões e empregados - deu aos partidos um papel mais legítimo, visível e influente na tramitação dos conflitos, que aos grupos de interesses(69).

A Reforma política na transição tornou-se inevitavelmente herdeira de experiências que, logicamente, não facilitaram uma pronta e eficaz reestruturação da política de interesses e, em geral, da articulação da sociedade civil através de organizações de defesa das demandas especiais.

Levando-se em conta que a transição ocorreu num período de crise econômica, a ausência de interesses organizados agravava ainda mais as dificuldades para montagem de um quadro de "concertação social". É uma situação histórica marcada pela pouca expressividade política dos grupos de interesses, submetidos ao rigoroso controle de um Estado autoritário, e que, é transferida, enquanto limitação, ao plano de construção de uma nova etapa democrática:

69 LINZ, J., Política y Intereses a lo largo de un siglo en España 1880-1980. In: PEREZ YRUELA, M e GINER, S, op. cit. 110.

" resquícios dos 40 anos de ideologia corporativa fechada passam a interferir, de certo modo, na forma como vão se estruturando os mais diferentes grupos de interesse, reproduzindo-se no âmbito organizativo durante período considerável" (70).

A transição procura ser justamente esse espaço de ruptura com uma herança já inserida no perfil organizativo-institucional e enraizada ideologicamente, que teima em permanecer, em que pese a remoção parcial das bases de classe que a sustentava.

No plano concreto, pois, o que o processo político espanhol, desde a "Restauração", permite perceber é como um modelo de política autoritária foi se ajustando à constituição de um capitalismo retardatário e desigual; destacando aspectos considerados paradigmáticos para a percepção do que ocorrera, sob outras circunstâncias, em Portugal e no Brasil.

Em seus traços essenciais, as características básicas desse modelo acentuam: de um lado, a presença de movimentos organizados constituídos em torno de interesses específicos, buscando interferir nos processos de tomada de decisões; de outro, restrições à sua influência no âmbito do Estado, diante da fragilidade demonstrada em vários momentos, no tocante à capacidade de interferência articulada.

A existência desse movimento organizado em torno de interesses, por maior que fosse sua fragilidade, contribuiu

70 PEREZ YRUELA, M. y GINER, S. El corporatismo en España. Barcelona: Ed. Ariel, 1933. p. 129. Para os autores, além dos problemas de maior ou menor implantação de algumas organizações de interesse e de debilidade ou ausência de outras, parece que uma característica comum a muitas deles são problemas organizativos de natureza técnica (...) dificuldades (que) colocam as referidas organizações em desvantagem perante os aparelhos governamentais. (idem, p. 135).

para que o Estado, mesmo nos seus momentos mais críticos, não assumisse tendências totalitárias integrais, a exemplo do que acontecera na Alemanha nazista. Mesmo não incorporando totalmente as referidas organizações no âmbito do processo decisório, o Estado jamais abdicou de sua participação em momentos-chave: quando, diante de dificuldades, não se pejava a enquadrá-las como componentes importantes do processo de estabilização política.

2.2 PORTUGAL SOB O SALAZARISMO

Durante todo o período do "Estado Novo", o processo de elaboração de políticas foi sempre considerado um encargo de Administração, que contava com a colaboração apenas formal da organização corporativa, em Portugal. Em seus distintos níveis estruturais, essa organização jamais conseguiu impor qualquer diretriz de modo autêntico, já que, por contingências políticas, não passava de correia de transmissão dos desígnios governamentais.

De fato, o papel mais importante que desempenhou não se expressa no âmbito da interferência ou participação ativa no processo de tomada de decisões; mas, sim, nas restrições que sua presença impunha ao florescimento de organizações mais livres e representativas das diversas categorias sociais no campo.

Nesse sentido, o quadro organizativo português se assemelhava ao denominado "Corporatismo Estatal" (71), de

71 GINER e YRUELA (op. cit., p. 38-42) destacam três modalidades corporatistas que têm dominado os espaços de constituição da sociedade contemporânea, para além da dicotomia estatal/societal de Schmitter:

(Primeiro) "o corporatismo aberto: aquele no qual os modos de estruturação fundamentais e as formas de conflito de ordem classista de poder e de prestígio, regem, e se exercem, através de, e mediatizados por, corporações. É característica destas sociedades a presença de grandes corporações (...). A negociação constitui a parte de interação entre grupos de interesses

cunho verticalista, onde as corporações se inseriam como peças desse sistema, desempenhando papel meramente decorativo. O que não significa que não tenha sido importante, sobretudo no plano da legitimação daquela estrutura de poder.

O rompimento com esses mecanismos começa a ocorrer com o golpe militar de 25.04.74. Desde então, pelo menos no plano formal, as condições de sustentação dessa organização corporativa passam a ser fragilizadas, dentro da própria correlação de forças que assume e busca dar um perfil democrático ao novo regime. Isto ocorre ainda que o caráter "revolucionário" assumido pela transição portuguesa - o desejo de romper de vez com uma herança sem qualquer pacto com as forças do antigo regime - tenha-lhe conferido certa especificidade.

Ampliando-se o leque de diversos segmentos que, direta ou indiretamente, participaram desse movimento, o processo português será palco de uma polarização de forças que ganha agudeza tanto maior quanto maiores são os passos numa direção transformadora. Os relatos sobre queima de pastagens, incêndios de florestas, morte de animais, destruição de equipamentos e máquinas, por parte de "latifundiários" ameaçados, são bastante significativos como evidência de uma reação organizada ao que se considerava o

distintos. A débil institucionalização das relações intercorporativas faz com que o egoísmo gremialista encontre menos freios. (Nesse sentido) o Estado funciona como mediador direto ou indireto entre conflitos graves (...) como impulsionador ou promotor de fórmulas de colaboração, concedendo acesso privilegiado a certos interlocutores.

"(Segundo) o corporatismo auto-regulado: processo desenvolvido em países onde a segmentação e as cisões sociais, bem estabelecidas e articuladas na sociedade, têm se constituído numa dificuldade permanente para a solução de problemas nacionais. Em relação ao corporatismo aberto, o corporatismo auto-regulado supõe certo nível de organização adicional. Organização que se manifesta no desenvolvimento de pautas de interação e colaboração relativamente estáveis entre grupos de interesses, nos quais normalmente participa o Estado.

"(Terceiro) o corporatismo fechado: quando a regulação das relações entre grupos de interesses e o Estado passa a adquirir um caráter rígido, juridicamente organizado. Similar nesse sentido às estruturas rígidas, historicamente existente nos regimes corporativistas que existem, ou já existiram (...) dificilmente implantáveis em sociedades democráticas desenvolvidas."

principal objetivo das mudanças pretendidas: o confisco da propriedade.

A despeito desse enfrentamento, o golpe de 25 de abril é um momento que marca a abertura de mudanças efetivas no plano organizativo; um marco por onde passam a se insurgir diferentes organizações com distintos objetivos, sem qualquer controle ou limitação imposta, numa ruptura aberta com a estrutura gremial até então prevalecente.

2.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: REAÇÃO ANTI-LIBERAL E CORPORATIVISMO

O modelo de organização que, de forma quase ininterrupta, demarcará o perfil da sociedade brasileira tem seus marcos estabelecidos a partir da crise de 1929. Esta desempenhará papel de inquestionável importância e de forte repercussão no quadro político nacional, demarcando-se como momento de liberação de forças sociais e de exigências de reformas radicais no sistema.

A essa altura, sob fortes pressões, o liberalismo perderá espaços não só como modelo regulador do sistema econômico mas também como modelo político. De um lado, seus críticos à esquerda, imbuídos do ideal revolucionário socialista, execram-no como anacrônico enquanto forma de gestão de uma sociedade que já havia alcançado graus avançados de socialização do processo produtivo; o que tornará o modelo concorrencial (individualista) não mais que uma ficção. De outro, os críticos à direita, ainda que aceitando os impasses do sistema capitalista livre-concorrencial, buscam fundamentalmente preservar o essencial da formação social capitalista com intuito de preservá-la ante as ameaças de ruptura com seus pressupostos(72).

Seja qual for, no entanto, o ponto de vista, o liberalismo agonizava enquanto doutrina política. Seu desfecho é que será distinto, variando de países como Espanha, Alemanha, Itália e Portugal, de forte tradição autoritária, ao verificado em países de mais forte tradição liberal.

No Brasil, a alternativa fascista, assumida em países do centro e sul europeus se transforma num modelo determinante, influenciando profundamente suas "elites" pensantes. Os espaços mais efetivos para sua hegemonia passam a se dar com a consolidação de Vargas ao poder, após 1930. A partir daí, embasado nas tentativas de afirmação hegemônica de uma burguesia nacional que emergia do processo que derrubara Washington Luís, diversas críticas passam a ser efetuadas às pautas de orientação do Estado antigo. Sob influência de intelectuais identificados com as classes dominantes, se sucedem os intuitos de implementar um novo projeto de conteúdo nitidamente interclassista, assentado num pretenso interesse nacional único.

Mas, tal como o proposto pelos ideólogos do novo Estado em gestação, esse Projeto Nacional só viria a ser assentado de fato após o Golpe de Estado de 1937. Desde então, esses objetivos ganham maior nitidez e definição. No essencial, tratava-se de implementar um projeto de desenvolvimento burguês, sem os atropelos das constantes deflagrações de conflitos de classes - conflitos que àquela altura já cresciam em volume e intensidade -, integrando todas as classes da nação num único bloco de interesses. Esse era o modo como se articulavam as expressivas representações do pensamento burguês ocidental, em pugna com correntes liberais, relevando-se, nesse sentido, a alternativa corporatista como a única coerente dentro das nossas características nacionais específicas. São idéias que,

refletindo os interesses das classes dominantes à época, encontrariam fácil guarida no âmbito do próprio Estado.

A ofensiva ideológica pró-corporatista e o rompimento com os pressupostos de um Estado liberal no Brasil iniciam-se, de fato, com a introdução, por Getúlio Vargas, de princípios de representação classista na Constituinte de 1933/34. Este foi o passo inicial mais importante para a reestruturação do Estado, segundo o novo molde. A partir desse momento, as classes e profissões são enfeixadas num todo único organizativo, onde tanto o patronato como o proletariado passam a ser vistos como classes dirigentes da nação.

Para OLIVEIRA VIANNA, um dos mais veementes críticos da ideologia liberal, o Estado corporatista do Brasil deveria buscar essencialmente a modernização da economia capitalista, através da conciliação entre capital e trabalho. Para tanto, "a administração e as corporações como componentes do Estado (deveriam se identificar) com a nação a quem servem, livres de qualquer paixão partidária e de acordo com a maior eficiência e impessoalidade" ((73).

Imbuído desses princípios, aplaudirá a Constituição de 1937 por esta ter rechaçado e rompido com o liberalismo e instituído "expressamente o corporativismo, constitucionalizando e tornando imperativo o intervencionismo". Por esse aspecto, elogia "os três centros de educação do homem brasileiro: as forças armadas, as formações escoteiras e as organizações sindicais e corporativistas, capazes de revolucionar, pelo hábito de servir ao bem comum"(74).

73 Cf. VIEIRA Evaldo A. Oliveira Vianna e o Estado Corporativo. S.P.: Grijalbo, 1976. p. 101.

74 Id., ibid, p. 115.

As soluções apontadas como plausíveis para a crise de hegemonia política na década de 30 perpassavam por ditaduras técnicas de corporações profissionais; rejeitando-se tanto os Partidos como o Estado liberal em prol de experiências ditatoriais respaldadas em nacionalismo econômico. Estes princípios são muito bem assinalados por VIANNA(75), para quem os grandes povos modernos teriam despojado seus partidos do cunho tradicional de defenderem princípios gerais de doutrina política; ao contrário, o que eles possuíam eram Partidos classistas, porque procuravam representar os interesses das classes em que se apoiavam.

Restringindo-se ao caráter simplesmente profissional, sem objetivos de luta ou de conquista política, as organizações corporativas são excelentes instrumentos para membros dos governos: nestas organizações profissionais, eles, sejam administradores ou legisladores, encontram as fontes de informação mais seguras dos interesses coletivos, já que nenhum estadista pode prescindir do conhecimento do técnico, do prático e do entendido em negócios(76).

Preocupado com a organização dessas associações e sua representatividade real, VIANNA irá atentar ainda para um elemento fundamental dentro do seu arcabouço, qual seja: o direito à representação deveria ser uma outorga do Estado, o qual exerceria total controle sobre as mesmas; esta, a condição imposta para que fosse assegurado o direito à representação de qualquer grupo social organizado (77).

75 Id., loc. cit.

76 Cf. OLIVEIRA VIANNA, F.J. Problemas de Política Objetiva, S.P.: Companhia Editora Nacional, 1947.

77 Id., ibid.

As apreciações efetuadas sobre o corporativismo em Oliveira VIANNA são de importância fundamental, por sua forte e ampla penetração nas estruturas estatais que estavam sendo montadas. Ainda que residam lacunas em suas obras como afirma Evaldo VIEIRA - ele fala sempre de representações profissionais e não de suas funções: e não esclarece se essas corporações serão sempre econômicas ou atingirão as não econômicas -, os princípios gerais por ele esboçado se constituem no aracabouço mais completo e bem elaborado de uma doutrina corporativa aplicada à realidade brasileira.

O "Estado Novo" e as Organizações Corporativas

O golpe de Estado que confirmou Vargas no poder, em 1937, projetou em sua fase inicial uma perspectiva de relativa tranqüilidade social. A supressão das liberdades democráticas, o fechamento do Congresso, a intensa repressão aos movimentos políticos e às organizações operárias foram implementados, com vistas à abertura de canais mais apropriados à continuidade da acumulação capitalista. Opondo barreiras mais seguras à explosão de conflitos de classes, recorrendo a recordações da intensa agitação de 1935, buscava-se agora organizar a sociedade segundo um modelo realista, tido como mais adequado às características nacionais(78).

A nova Constituição, em 1937, dá um passo efetivo nessa direção. Amoldando-se à da Itália fascista, procurava-se através dela, eliminar todos os resquícios do passado liberal: o princípio federativo, a separação dos poderes, a eleição para cargo de governantes e de deputados. O intuito era o de construir um "Estado forte" estruturado com base em

78 Para uma avaliação da constituição do capitalismo no Brasil, sob Vargas, cf. DRAIBE, Sonia. Rumos e Metamorfoses. RJ: Paz e Terra, 1985.

corporações e representantes classistas, capitaneado pelo Chefe (o Ditador), a quem era devida estreita obediência.

A articulação do poder dava-se a partir da cúpula, de acordo com os interesses supremos do Estado, cabendo às organizações de base o papel de colaboradores na consecução dos objetivos políticos programados. Através desses mecanismos, "foi sendo gestado um Estado realmente modificado, pautado num aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle que se encarrega de organizar em bases novas o interesse geral e a dominação social"(79).

Passados os primeiros anos de intensa repressão contra os setores de oposição ao regime, as contradições começam a aflorar. Surgem vozes de protesto contra o arbítrio institucionalizado, canalizadas para uma grande frente contra o Ditador. Fruto dessas pressões, respaldado na vitória dos aliados contra o eixo nazi-fascista e em suas contradições internas o Estado Novo sucumbirá, mas não o essencial de sua estruturação, que permanecerá quase intacta.

A nova etapa democrática que se inicia, sob os auspícios da Constituição de 1946, preserva alguns aspectos essenciais do antigo regime, principalmente aqueles relacionados à organização das classes. Esta continuaria sob estrito controle administrativo, financeiro e político do Estado, limitada portanto em suas políticas e potencial de lutas. O que não era surpreendente, dado seu peso conservador bastante acentuado na Constituinte, onde a correlação de forças era amplamente desfavorável aos setores populares.

79 Id., *ibid.*, p. 83.

Mas não foi esse o fator decisivo para as pequenas alterações nesta direção. A crítica à organização corporativista da sociedade nem sempre foi decisiva, não só na Constituinte como em todo o período que vai de 1945 a 1964. Apenas alguns juristas legalistas e políticos democratas, deploravam em alguns momentos a aguda contradição entre os princípios liberais que enxertavam a constituição de 46 e sua coexistência com mecanismos autoritários fascistas; sobretudo, a preservação do espírito corporativo da organização sindical. Na ausência de uma organização popular suficientemente forte e decidida por sua ruptura, prevaleceram as vacilações liberais, pautadas no medo das transformações radicais da sociedade e na preservação do sistema dominante.

O temor ao imponderável e ao imprevisível sempre norteou a prática das classes dominantes no Brasil, móvel e base de sustentação de seus projetos e das alianças que promovem para sua sustentação. É um fator importante que as levou não apenas a apoiar o movimento golpista de abril de 1964 contra as instituições herdadas de 1946, mas a respaldar, também, a continuidade da institucionalidade que mais se aproximava de seus interesses naquele momento: as estruturas sindicais-corporativistas.

De fato, quando do golpe militar em 1964, apoiado por vastos segmentos da chamada burguesia liberal, o sindicalismo corporativo, ao invés de sofrer transformações, foi amplamente reafirmado. Até mesmo pequenos avanços que vinham sendo observados na direção transformadora são obstados de maneira incisiva. Reforçaram-se os critérios ideológicos para selecionar direções sindicais, prevalecendo uma orientação estritamente profissional. Além do mais, são vetadas manifestações políticas de qualquer natureza aos referidos sindicatos, restando-lhes apenas funções meramente assistenciais ou recreativas.

Fundamentalmente, permanecia em vigor o modelo de 1937 - modelo corporatista estatal fechado, onde às organizações de qualquer natureza, não cabia mais que:

- envidar esforços para que se estabelecesse a mais ampla coordenação entre todas as classes profissionais e sociais, de forma a concorrer para maior e melhor harmonia coletiva;
- interessar-se pelo fiel cumprimento dos preceitos morais rurais, constitucionais e legais que regem a vida das instituições e a conduta dos povos, não emprestando seu apoio moral, intelectual ou material a nada que possa comprometer os superiores interesses da nação(80).

Confrontado com demais regimes da tradição autoritária, a experiência brasileira, entre 1930 e 1964, pode ser singularizada por pelo menos dois aspectos básicos, segundo SCHMITTER:

O primeiro é o difundido paternalismo e personalismo das elites dominantes, e seu considerável sucesso em antecipar-se à emergência de conflitos e a acomodação das lideranças individuais antes que eles pudessem criar movimentos de protesto organizados de forma independente. O segundo é a presença de um defensor mais institucionalizado no delicado balanço de forças - o poder moderador, tal como o exercido pelo imperador e periodicamente, desde 1888, pelos militares (81). São estas, na sua visão, as características que

80 Cf. Código de Ética do Economista Profissional.

81 SCHMITTER, Philippe P. Interest Conflict and Political Change in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1971. p. 65. Resguardando-se algumas de suas particularidades, Schmitter, citando Linz, considera adequada a conotação de "regime autoritário" estável utilizada por este para classificar a Espanha franquista, e advoga-a como adequada também ao Brasil. Isto é: um regime que, ao contrário do totalitarismo mais explícito - alto grau de uniformidade ideológica, estilo, padrões profissionais e origens sociais - demonstra maior grau de

permeiam a constituição do "Estado Nacional" e que persistiram de forma mais ou menos modificada, quer na ditadura varguista, quer no "intermezzo" democrático do pós-guerra, ou no período que antecede o golpe militar de 64.

A ênfase no controle e regulação de forças sociais denota uma preocupação básica, em todos esses regimes, de controlar por cima, de forma autoritária o processo de desenvolvimento; quer através da integração dos interesses organizados no âmbito do Estado, quer via repressão explícita, ou, como no caso específico do Brasil, utilizando mecanismos populistas.

O "populismo", ou o contato direto com as massas, foi um dos instrumentos mais eficientes no sentido de assegurar a dominação sobre o processo político. Mas incapaz de assegurar-lhe estabilidade, pela própria fragilidade das organizações diante de um Estado centralizador e clientelista, sobretudo nos momentos de crise econômica. A maior destas crises, nos anos 60, resultaria, no golpe de Estado militar que atingiria frontalmente o "populismo" e sua institucionalidade, num claro intuito de impedir o avanço de determinada forma de gestão capitalista.

Justificado por seus mentores como contrapartida às ameaças de paralisia sistêmica, o golpe de 64, procura encerrar um período marcado por ambigüidades institucionais, definindo novos parâmetros para sua reconstituição em bases modificadas. Nesse sentido, aposta na repressão como método para implantar um novo padrão sócio-político, "abolindo numerosas organizações subversivas ou as colocando na clandestinidade; restabelece através das autoridades estritos controles sobre grupos organizados urbanos e

tolerância com a diversidade de interesses e opiniões. Para o autor, o Brasil se enquadra muito bem - entre 30 e 64 - dentro dessas características.

rurais, extensivo a associações estudantis; purga os recentemente formados sindicatos rurais, tentando organizá-los desde cima; impõe controles permanentes sobre a liberdade de expressão, sob justificativa de Segurança Nacional; cassa mandatos de deputados; ..." etc (82).

No tocante ao processo de tomada de decisões, intenta-se uma efetiva racionalização de seus mecanismos antes postulados ou implementados de forma ambígua. Sobretudo a política econômica que, no âmbito de um crescente autoritarismo, passa a se subordinar a mecanismos bem mais articulados, com destaque para a crescente burocratização e a privatização de suas instâncias decisórias.

Ante o afã repressor do regime militar e suas restrições aos instrumentos organizativos da sociedade:

"As forças sociais dificilmente conseguem articular, agregar e organizar politicamente seus interesses de forma autônoma diante dos centros decisórios. O Estado se torna a grande e necessária instância mediadora. Isto não significa (...) que a dominação burguesa não seja assegurada. Ela o é, efetivamente, às custas sobretudo da exclusão dos setores populares do jogo político e do recorrente recurso à coerção. Ocorre porém que a organização da direção política se dá de maneira tal que nenhuma das frações no bloco do poder pode garantir a hegemonia política" (83).

Tal mecanismo irá ensejar:

82 SCHMITTER, op. cit., p. 386.

83 ABRANCHES, S.. In: VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. A Administração do Milagre, RJ.: Vozes, 1987. p. 35.

"(...) a privatização de toda política direta ou indiretamente relacionada aos interesses essenciais das classes dominantes - ou seja seu tratamento a portas fechadas, em Câmaras corporativas. Com o que se reduz o conflito, de modo a "impedir mobilização por qualquer fração das forças da sociedade civil"(84).

A lógica desse processo está na própria ruptura com algo que parecia estar sendo engendrado no seio do regime populista. Ou mais concretamente, com a possibilidade de construção de uma ordem capitalista industrial clássica, com quebra de valores e estruturas tradicionais, ameaçadores das alianças historicamente estabelecidas no país.

No entanto, não ocorrerá uma ruptura de fato com todos valores e estruturas tradicionais. A sociedade se torna mais dinâmica em termos capitalistas. Mas vê-se confrontada com a preservação dos mesmos mecanismos que a caracterizavam em etapas em que seu perfil era mais fortemente rural, tais como o clientelismo e o prebendalismo. Estes mecanismos iriam se reproduzir como estilos de governar o país, no próprio transcurso de transição democrática.

A Nova República não se notabilizará por restrição efetiva a um padrão histórico assentado na dominância do executivo como única instância mediadora da política. No fundamental, continuará presa a práticas patrimonialistas, com reforço do estilo técnico-burocrático de tomada de decisões. Tudo isso amparado no claro refluxo observado tanto na ação dos Partidos como das instituições de um modo geral(85).

84 Coc. cit.

85 Cf. DINIZ, E. Transição, Partidos e Regimes Políticos: Algumas Considerações. In: CAMARGO, A. e DINIZ, E. op. cit. p. 101.

A transição, portanto, para além do continuismo das personagens civis e notáveis do regime militar, recorre a métodos e estilos amplamente contraditórios com a construção de uma perspectiva democrática. Quer seja a preservação das relações "de cima para baixo" de natureza clientelista, quer simbiose dos aparelhos de Estado com oligarquias políticas, baseada na "outorga ou na apropriação de prebendas" '(86)'. Continuam a prevalecer, de fato, relações privilegiadas entre o poder central e as oligarquias regionais, pautadas substancialmente em trocas de apoio, do mesmo modo que se verificara em etapas onde o país se configurava como tipicamente rural.

CAPÍTULO 3 A PROBLEMÁTICA AGRÁRIA SOB NOVAS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS. O EXEMPLO EUROPEU DO PÓS-GUERRA.

3.1 A IBÉRIA COMO CONTRAPONTO EUROPEU OCIDENTAL

Enquanto modalidade específica de intervenção estatal, a política pública para o agro tem-se constituído num dos seus segmentos mais problemáticos, sobretudo o processo de tomada de decisões. Isto decorre da complexidade assumida pela formação dos interesses num contexto onde a constituição das classes demora a ganhar perfil mais definido, como é o caso da agricultura.

Quase sempre cotejada como instância separada das demais atividades sócio-econômicas, a agricultura foi de fato se configurando, ao longo da história, como pretense mundo à parte, como algo setorial ou especificamente agrícola, com tendência a isolar-se como fenómeno puramente corporativo. Enquanto conseguiu manter determinados traços hegemônicos, pôde assegurar algumas dessas características unitárias, perpassadas por forte conotação tradicional(87).

A vigência de uma agricultura pouco dinâmica contribuía para reforçar essa visão do agro como fenómeno unitário. Somente à medida que se intensificam os processos de sua integração ao contexto mais geral da acumulação capitalista há um abalo neste modo de concebê-la - mormente nas suas bases de

87 MOYANO, Eduardo. La agricultura Entre El Nuevo y El Viejo Corporatismo. In: PEREZ YRUELA, M., y GINER, El corporatismo en España. Barcelona: Ed. Ariel, 1988. p. 182. Para o autor: "A ampla difusão entre os agricultores de uma ideologia ruralista de caráter defensivo e unitário, a necessidade de proteccionismo estatal para reproduzir modelos dominantes de agricultura, a permanente desconfiança dos grupos de interesses agrários até os poderes públicos e o sentimento utópico e próximo à ingenuidade, de poder autogestionar a aplicação de políticas que lhes afetavam, foram traços típicos do primeiro corporativismo agrário, que lhe imprimiria um tom ideológico, conservador e paternalista, em consonância com as mais rançosas ideias corporatistas de então".

sustentação ideológica -, operando como força determinante de sua aproximação, igual ao que vinha ocorrendo em outros segmentos sociais.

No decorrer dessa articulação dinâmica com os demais setores sócio-econômicos, começam a ser rompidos seus liames com o velho corporativismo agrário. Muito lentamente, mas acompanhando sem dúvida o que ocorria nos segmentos mais dinâmicos da economia, vão sendo desestruturados alguns dos pressupostos que configuravam o agro como depositário dos valores mais tradicionais da sociedade.

A própria articulação agro-industrial tornava cada vez mais falaciosos os limites setoriais estabelecidos para a agricultura como um todo homogêneo e não diferenciado em termos de classe social; ainda que esses fossem mantidos quase intocados durante longo tempo como ideologia, respondendo a interesses das classes que a hegemonizavam, como os grandes proprietários agro-exportadores.

A rigor, o espaço de constituição e preservação do corporativismo tradicional mais acabado pode ser situado no período que compreende o entre-guerras, estendendo-se pelo menos até os anos 30. Foi durante esse período que, de forma mais marcante, o corporativismo agrário se insinuou com toda sua conformação tradicionalista, não só de sustentação dos valores conservadores de uma classe, mas dos regimes que nele assentavam o essencial de sua dominação, tais como: Portugal de Salazar, Espanha de Franco, Itália de Mussolini ou a França de Vichy. Mas aí não se esgotaria, pelo menos, como fenômeno ideológico.

Condicionado pelo avanço do capitalismo, o corporativismo tradicional continuaria, pois, a se materializar como fato concreto no agro. Embora tenham-se restringido bastante suas bases no plano organizativo, as idéias corporativistas

ainda permeavam o universo agrícola, comprometendo previsões que apontavam sua extinção como fatal.

Mas gradativamente, diante do processo de diferenciação assumido por essa dinâmica, passam a emergir novas formas organizativas, de natureza e perspectiva distintas, despidas dos ranços tradicionais e dos apegos à harmonia no agro enquanto corpo unificado. São formas novas cuja percepção só poderá ser efetuada a partir da utilização do enfoque analítico através do qual se capta a dinâmica organizativa dos demais setores nas economias modernas: o neocorporativismo.

A natureza diferenciada deste enfoque, porém, nem sempre tem sido bem percebida. Mesmo autores que costumam apontar para o fim do corporativismo tradicional nas sociedades capitalistas avançadas - e que muito rapidamente assimilaram o enfoque neocorporativo - não conseguem se desvencilhar, em suas investigações, de realidades concretas, como a persistência de pressupostos corporativistas lado a lado com a insurgência de novas formas organizativas; e o fato de que formas modernas de capitalismo não conseguem eliminar de todo algumas de suas representações mais arcaicas(88).

Dai porque algumas ressalvas não podem deixar de ser efetuadas quando da análise do fenômeno corporativo no agro.

88 MOYANO, op. cit., p. 188. Partindo desse referencial, Moyano critica a utilização por Mottura do instrumental neocorporativista para explicar os quarenta anos da COLDIRETI entre os agricultores italianos, em suas relações simbióticas com o governo da Democracia Cristã - o chamado "colateralismo" -; mais correto seria, para o autor, cotejá-la com a tradicional ideologia rural, gremial, e anti-operária, ou com aplicação de uma política protecionista de caráter assistencial para os pequenos agricultores. Do mesmo modo considera um equívoco tomar como "corporativista" a realidade política da agricultura portuguesa no salazarismo. Esta está bem mais articulada com a persistência de restos institucionais do velho corporativismo do que com "concertação" de políticas agrárias, ou a relação - até então formalmente inexistente - entre sindicato e governo. (Cf. nesse sentido: MOTTURA, G. Cuarenta Años de Estrategia Corporativista en la Agricultura Italiana (1944-1987). *Agricultura y Sociedad*, Jul/sept.-87 y enero/marzo de 1988).

Primeiro, a eliminação de qualquer tendência à linearidade na interpretação desse processo, sobretudo a partir do momento em que ele se integra de forma subordinada aos novos segmentos hegemônicos industriais; segundo, a atenção às características específicas assumidas ou por suas formas de inserção na dinâmica mais geral da acumulação.

Essas ressalvas apresentam uma fundamentação, em certo sentido lógica, considerando-se a historicidade das práticas e políticas setoriais, marcadas por inegáveis particularidades. Não só no que tange às prioridades definidas no âmbito do Estado - sobretudo quanto às orientações políticas - mas também quanto à forma como se organizaram as demandas por parte dos próprios agricultores. Em linhas gerais, há um reconhecimento de que o intervencionismo estatal não só foi bem mais marcante na agricultura do que nos demais setores, mas que, nesse processo, a estrutura organizativa dos interesses setoriais agrários despontou com certa especificidade, no contexto mais amplo das próprias formas de representação.

Ruptura e Permanência do Mito "Camponês"

É fato histórico reconhecido que o avanço do capitalismo, nas suas fases de maior amadurecimento, implicou numa gradual mas crescente subordinação da agricultura; por onde se evidenciaria uma situação bastante sintomática - especificamente com relação à Europa Ocidental - qual seja: a aproximação do Estado com a atividade agrícola, através do processo intervencionista, antecipando-se mesmo ao que viria a ocorrer aos demais setores.

Tanto mais atingia o auge a 2a. revolução tecnológica, mais a intervenção estatal no agro ganharia foros de essencialidade, passando a ser vital para sua manutenção e reprodução.

Os mecanismos da política agrária que embasavam a referida intervenção, não se assentariam contudo numa direção única. Salvar os interesses setoriais da agricultura teria significados distintos tanto mais que a própria agricultura ia se diferenciando nesse processo de avanço capitalista. Paulatinamente, ia perdendo sentido a caracterização dos interesses agrícolas como um todo único, distinguindo-se no seu seio uma ampla gama que ia de setores integrados a não integrados na dinâmica urbana/industrial. No referido processo, era um fato objetivo que a definição concreta das políticas ultrapassava a cada dia os limites estreitos dos interesses setoriais dos próprios agricultores.

Até pelo menos os anos 20, quando ainda não se configurava explicitamente um processo hegemônico mais definido, havia espaço para intervenções que refletiam os interesses mais diretos dos agricultores em seu conjunto. Mas, desde então, principalmente após a grande crise de 1929 - quando o modelo liberal sofre seu mais duro revés - a ação estatal passa a ser institucionalizada no âmbito da implementação das políticas de cunho bastante diferenciado.

Para além dos interesses de um setor agrícola localizado, busca-se, a partir daí, muito mais o atendimento da reprodução do sistema em sua globalidade. Passa a existir um descolamento nítido entre a política pública e a preservação de espaços sócio-econômicos setoriais separadamente. Através das políticas setorializadas - a exemplo daquelas dirigidas para o agro -, o que se busca efetivar é a integração dos distintos espaços onde a acumulação se realiza.

Deve-se ressaltar, entretanto, o caráter político que, na maioria das vezes, assume a definição de intervir em setores como a agricultura. Não só as especificidades de seu processo produtivo como fatores políticos e ideológicos,

subjacentes às suas formas organizativas, deslocam-se dos aspectos puramente econômicos em alguns momentos da tomada de decisão nesta área.

É importante ter em conta, como ressalva o próprio Moyano, que os "imperativos do sistema nem sempre se traduziram em termos propriamente econômicos: a diferenciada capacidade de intervenção nas decisões torna a política agrária uma questão essencialmente política, projetando sobre ela ideologias e interesses diversos" ((89).

No âmbito mais especificamente europeu, a estreita relação entre interesse e ideologia contribuirá decisivamente para demarcar o campo de possibilidades - e talvez a efetividade - das políticas agrárias. É a mesma lógica que embasara sobretudo o debate sobre os caminhos para o desenvolvimento da agricultura entre pensadores marxistas, na passagem do sec. XIX, quando se discutia acirradamente sobre a alternativa mais acertada de política para o agro: se assentada em torno da grande ou da pequena exploração. Esta lógica, em linhas gerais, respaldará as discussões sobre as políticas de Reforma Agrária promovidas no entre-guerras na Europa Ocidental, premidas entre as próprias indefinições sobre alternativas - de um modo geral oscilantes entre prioridades econômicas ou políticas - quando de sua implementação (90).

Mesmo sendo paradigmáticas para alguns autores, as políticas agrárias (com cunho estrutural) na Dinamarca, em finais do século XIX (91), só aos poucos conseguiram se reproduzir por

89 MOYANO, op. cit., p. 195.

90 Cf. HUSSAIN, A. e TRIBE, K. Paths of Development in Capitalist Agriculture. London: Mc Millan, 1984.

91 Cf. SERVOLIN, Claude. Las Políticas Agrarias. Madrid: Ministério de Agricultura, 1988. p. 45. Nesse caso, através de políticas agrárias ambiciosas, claramente orientadas, propiciou-se o surgimento de estratos camponeses médios instruídos e independentes, base efetiva das grandes

todo o espaço europeu. De finais do século XIX até os anos 30, predominariam de fato as políticas protecionistas, como contrapartida talvez, no plano político, da perda gradativa de hegemonia dos segmentos agrários. Ao contrário do caso dinamarquês, estas iriam se orientar predominantemente por um ajuste passivo à dinâmica, em curso até então.

O pós-30, contrariamente, já é permeado de pequenas modificações nessas diretivas. Mesmo que, no geral, ainda predominem as políticas protecionistas, estas já passam a ser combinadas com novos instrumentos, através dos quais "(...) se buscava atingir uma eficácia produtiva maior - diante de uma crise que se agudizava - onde os objetivos de auto-suficiência se colocavam no primeiro plano" (92).

Ao término da II Guerra, frente à escassez generalizada de alimentos, os objetivos das políticas públicas para a agricultura ainda se dirigiam prioritariamente para a garantia de preços. Diante das circunstâncias, buscava-se incentivar a produção imediata e sustentar a renda dos agricultores no longo prazo, refletindo ainda o peso e a influência dos grandes agricultores (93) através de suas organizações. Entre estes, ainda era predominante o interesse em assegurar a qualquer custo os benefícios no curto prazo, relegando-se ao plano secundário a

transformações operadas nos processos produtivos e distributivos gerais na Dinamarca, à época. Como protótipo, a política agrária dinamarquesa acentua: o reforço à exploração camponesa renovada, integrada nos marcos globais da sociedade capitalista; o incentivo estatal ao incremento da produção agrícola e à sua reprodução ampliada; a importância do progresso técnico e sua difusão entre os agricultores, através de sua articulação com aparelhos de investigação e de desenvolvimento; a criação de sistemas de crédito a juros subsidiados, sob a égide do Estado; planificação e regulação dos mercados pelo Estado, apoiados na "profissão organizada"; incentivo à articulação agro-industrial, com base nas potencialidades regionais ou nacionais específicas.

92 TRACY, M. L'Etat et L'Agriculture en Europe Occidentale. Paris: Economica, 1986. p. 432.

93 Id., Loc. cit.

implementação de políticas assentadas em reformas estruturais.

As necessidades da própria recuperação econômica no entanto vão exigindo novas formas de inserção da agricultura nesse processo, caminhando-se gradativamente para uma aproximação entre objetivos de políticas. A unidade dos instrumentos nesse sentido torna-se primordial, apontando-se cada vez mais para uma ruptura com particularidades setoriais. A defesa da agricultura e da pequena produção continua a prevalecer ainda; mas, sob a ótica instrumental, ela passa a ser submetida a uma visão bem mais definida e articulada.

Mesmo com a atenção dirigida ao essencial para a melhoria de renda das "farms", buscava-se atingi-la através de outros mecanismos que não só a garantia simples de preços. Fundamental passa a ser, então, a melhoria da eficiência, alteração da configuração e tamanho das unidades produtivas, com cessão inclusive daquelas não econômicas para produtores mais capacitados. Ao mesmo tempo se deveria ajudar regiões mais atrasadas através de renovação das unidades de produção - e de outros setores econômicos - introduzindo-se a alternativa do emprego não agrícola.

Ressalte-se, nesse processo caracteristicamente europeu, a ausência de uma preocupação com a "problemática camponesa" no seu sentido tradicional(94). Para além de qualquer insinuação nessa direção, a política governamental busca assegurar as condições mínimas para que as unidades

94 Entende-se por isso a tentativa de conferir-lhe determinadas conotações, sobretudo de ordem cultural. Para além das formas específicas de sua articulação a uma realidade sócio-econômica, esforços continuam a ser efetuados para demarcá-lo como algo que ultrapassa contingências no plano da acumulação e das classes sociais. O "camponês" nesse sentido é visto como um resquício, ou como parte de um modo de produção específico que teima em resistir sobrelevando-se no caso os aspectos mais culturalistas que os econômicos da referida resistência.

produtivas funcionem eficientemente, à margem de qualquer outra racionalidade que não passe por sua integração em bases modernas (capitalistas).

Isto fica bem evidente nas propostas de cessão de unidades não produtivas para outros usos, ou na orientação das políticas agrárias para regiões deprimidas, pautadas essencialmente na renovação das unidades de produção e numa política global sob a ótica regional; esse o aspecto predominante inclusive nos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado, financiados pelo Banco Mundial, em regiões atrasadas da França e, particularmente, no sul da Itália.

Nos anos 60, há um afunilamento dos instrumentos de política nessa direção. Pelo menos, desde as reformas ocorridas na Dinamarca na segunda metade do século XIX, a política agrária não ganhava uma conotação tão explícita, em seu sentido mais amplo.

No fundamental, buscava-se salvar a "farming" como estratégia. Algo bastante claro nas medidas articuladas com esse objetivo no "Memorandum Mansholt", em 1968. O ponto de partida era um diagnóstico bastante objetivo, qual seja o de que, àquela altura, grande número de jovens abandonavam a terra, não demonstrando qualquer interesse em modernizá-la. Salvar a "farming" apresentava, portanto, um significado muito concreto: o de livrá-la do peso da tradição, ou seja, torná-la moderna (95).

É importante destacar no entanto que, se medidas eram encaminhadas tendo em vista o melhoramento e a revitalização das "farms", parecia cada vez mais claro que os problemas do atraso e da pobreza não poderiam ser enfrentados através de

95 CLOUT, Hugh D. The rural residuum. In: CLOUT, Hugh D. Regional Development in Western Europe. London: John Wiley & Sons, 1975, p. 71.

mecanismos exclusivamente econômicos. A evidente ineficiência desses mecanismos para remover entraves estruturais, respaldara inclusive o grande debate travado nos anos 70, sobre o que fazer com amplos segmentos não integrados das zonas deprimidas, particularmente do "Mezzogiorno" italiano. Foi a partir de então, em que pese o acento prioritário em políticas de garantia de preços, que se buscou diversificar ações, estabelecendo-se novos parâmetros de intervenção, entre os quais se destacavam preocupações outras como : criação de empregos não rurais; estabelecimento de pensões e aposentadorias para antigos produtores que cedessem suas terras para ampliação de "farms" já desenvolvidas; reflorestamento ou criação de espaços para recreação (96).

Nos pressupostos das novas orientações da política agrária que vão sendo gestadas nos países capitalistas mais desenvolvidos, mormente no pós-IIa. Guerra, não há qualquer identidade, como se pode constatar, com a preservação do mito camponês. Admitia-se, como fato objetivo, que o campesinato como entidade sócio-econômica, ou como entidade influente sobre idéias e práticas, deixara praticamente de existir, na maioria das regiões europeias (97); ainda que, neste caso, se estivesse tratando do desaparecimento do campesinato no sentido tradicional, sob a ótica européia. Não significava, porém o desaparecimento da pequena ou média "farming". Em que pese a redução quantitativa de seus contingentes, elas permanecem expressivas sob o aspecto qualitativo, colocando-se inclusive na órbita prioritária das políticas governamentais.

96 CLOUT, op. cit., p. 65.

97 SOKOLOFF, Sally. Rural Changing and Farming Policies, In: CERNY, P. and SCHAIR, M (Ed) French Politics and Public Policy. London: Methuen, 1980. p. 210. Sociedade Camponesa em Extinção se refere àquele espaço onde o campesinato desfruta de relativa autonomia na vida econômica, cedendo este a uma elite de notáveis o papel de mediadora dos seus interesses, que estão muito mais relacionados ao âmbito das próprias comunidades locais.

As justificativas para sua permanência como alvos das políticas de governo se assentavam em dois explicativos básicos onde se colocavam: de um lado, aqueles que atentavam para os elevados custos do reagrupamento das grandes fazendas, face as suas repercussões sobre o desemprego; de outro, os que, imbuídos da lógica de determinadas correntes da economia e da sociologia, buscavam explicações nas especificidades do processo de trabalho agrícola, pouco permeável, para estas, à plena absorção do estilo de capitalismo industrial (98). São brechas por onde não penetram visões tradicionalistas, ainda que renovadas, reforçando e dando um novo perfil à problemática corporativa.

3.2 A EXPRESSÃO LATIFUNDISTA NO CONTEXTO IBERICO E NO BRASIL

Tentativas de descortinar, a partir das características específicas dos processos de trabalho, a formação das classes e dos espaços de representação do mundo social - envolvendo a Península Ibérica e uma realidade com a brasileira -, fatalmente irão implicar numa aproximação com o discutido fenômeno do latifúndio. Tanto mais quanto o objetivo se restrinja, no âmbito mais geral destas regiões, àquelas que mais se defasaram em termos de desenvolvimento econômico-social como o sul de Portugal e da Espanha, ou o nordeste brasileiro.

Isto ocorre por tratar-se de espaços regionais, cujos perfis são os mais claramente delimitados por elevada expressividade do setor agrícola, cuja conotação

concentradora o aproxima daquilo que alguns autores denominam latifundismo.

De fato, a discussão do fenômeno latifundista nestas regiões desfrutará de importância primordial até pelo menos inícios dos anos 60. Até então havia um convencimento, por parte da maioria dos autores, de que este era o fator limitante mais importante à integração dos processos de desenvolvimento; e, não só isso, como também que o subdesenvolvimento e a marginalidade se expressavam com tanto mais força quanto mais a sociedade se envolvia nos seus domínios.

No entanto, em que pese o aparente consenso, a literatura nem sempre trata dessa problemática de forma unificada. A compreensão do fenômeno do latifúndio e de suas repercussões sociais no plano da conformação das classes, nem sempre deixam transparecer critérios analíticos unificados, descortinando-se aí desde tendências economicistas a politicistas, ou às vezes um intercruzamento entre ambas. Nesse sentido, há não só os que acreditam que o fenômeno persiste até os dias atuais, como os que acham que, enquanto tal, ele se esgota entre os anos 50 e 60, período da mais firme expansão capitalista nos referidos países.

No plano concreto, pode-se constatar que, pelo menos até os anos 70, nos países ibéricos, o agro ainda se situava nos limites da produção tradicional, resistente à mudança, em grande parte de suas regiões produtivas. O que autores, apegados à concepção do moderno como a assunção da última novidade tecnológica, transformam numa evidência marcante do atraso da agricultura peninsular; raciocínio também assumido por grande parte dos que enfocaram o caso do Brasil.

Mas, independente do julgamento ou impressão de diferentes analistas, essa agricultura pautada em moldes tradicionais

prosseguiu desempenhando seu papel, sem que grandes alterações estruturais lhe fossem impostas ou reorientassem seus rumos. No fundamental, ao contrário do que apontavam alguns, o latifúndio ia demonstrando não só uma forte capacidade de sobrevivência, como procurava se adaptar às próprias condições gerais sócio-econômicas, garantindo seu espaço, sem impor freios efetivos à dinâmica.

Tecendo considerações a respeito de uma provável incoerência estrutural do sistema latifundista, afirmará Roux:

"pode-se alegar seus traços serem arcaicos com relação às formas mais avançadas do capitalismo agrário existente à época; mas deve-se admitir que o comportamento dos chefes de exploração era guiado pelas leis gerais do sistema econômico-capitalista, onde eles não passavam de um agente entre outros". (99)

Ou seja, mesmo admitindo-se seu arcaísmo em relação aos modelos que avançaram no plano tecnológico, esse sistema era rentável. E, tal como funcionava, vinha assegurando resultados positivos aos seus representantes, não apresentando qualquer contradição com o sistema econômico geral, ao qual simplesmente se adaptava. Exemplo disso é o que ocorria no sul da Espanha:

"Pode-se dizer que as grandes explorações do centro sul da Espanha adaptavam sua produção - tanto os tipos de cultura como as quantidades produzidas - a um mercado limitado, típico de um país fracamente desenvolvido ... A grande exploração arcaica do centro sul da Espanha

99 - ROUX, Bernard. - L'Évolution de L'Agriculture Latifundiaire dans le Système Capitaliste: Les transformations de La Grande Exploitation en Andalousie. In: BARROS, A. (coord) Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.

aparece como subproduto de um subdesenvolvimento generalizado". (100)

Esse modelo de agricultura tradicional perduraria e atingiria seu ápice ao longo de todo o período mais claramente autárquico do franquismo - entre finais dos anos 30 aos anos 50. A partir daí, após um acelerado processo de crescimento, a economia espanhola vê-se às voltas com exigências de abertura de seus mercados importadores - sobretudo industriais - com fortes reflexos sobre regiões de domínio latifundiário. Desde então os tentáculos da dinâmica iriam se expandir, firmando-se na maioria dos espaços possíveis de serem apropriados. Do que resultará um processo de crescimento altamente diferenciado onde, nas terras férteis dos camponeses, a reconversão se dá sem dificuldades, ao contrário do que ocorre nos perímetros irrigados e nas serras(101).

De qualquer modo, entende-se que a dinâmica geral da economia contribuía para romper os alicerces da agricultura latifundiária, definindo novos rumos e possibilidades articuladoras, contraditórios com os padrões até então vigentes. Admitindo tal reviravolta como fruto dos avanços no perfil da economia, entre metade e finais dos anos 50, DEBRAIN aponta para outros determinantes, desta feita localizados no âmbito interno do processo produtivo latifundiário. Parte do suposto teórico de que "o essencial da mais valia extraída de um domínio latifundiário provém da renda fundiária (ainda que seja difícil separar lucro do empresário e renda do proprietário, com os dois às vezes se confundindo)"(102); a partir do que intenta uma

100 Id., *ibid.*

101 ROUX, *op. cit.*

102 DEBRAIN, M. *Latifundium et Transformation des Structures Sociales Agraires*, In: BARROS, A. (coord), *op. cit.*

justificativa mais objetiva para as alterações que passam a ocorrer, sobretudo no âmbito da composição técnica do capital na agricultura:

"Desde os anos 60, o preço da terra foi se tornando proibitivo, resultando numa diminuição brutal da renda fundiária. Deixando de ter relação com a esfera da produção agrícola, o preço da terra passa a ser um abrigo contra a erosão monetária ... Os proprietários renunciam à compra da terra e buscam compensar a perda da renda fundiária (...) investindo seus capitais em equipamentos e máquinas em seus próprios domínios".

(103)

Esta preocupação analítica é mais centrada no âmbito interno do próprio processo de trabalho, onde o autor busca as causas mais profundas da crise latifundiária. É o que se verifica mais concretamente nas suas apreciações em torno das causas que motivaram alterações na composição técnica no âmbito dos processos produtivos:

"A partir dos anos 70 a mão-de-obra escasseia em Andalúzia, favorecendo as lutas dos trabalhadores e a obtenção de melhores salários (às custas de um intenso fluxo migratório) ... nestas novas condições onde se pode falar de crise na agricultura latifundiária, constata-se não somente um embargo da concentração fundiária - e às vezes mesmo uma tendência à parcelização - mas também uma verdadeira necrose das estruturas latifundiárias que cedem lugar a novas estruturas (...) e que põem novos problemas que vêm se agregar às sequelas do sistema precedente". (104)

103 Id. *ibid.*

104 DEBRAIN, op. cit. Para o autor, configuram-se como sequelas do latifúndio o subemprego de homens que se traduz no desemprego sazonal, que só parcialmente é revolido pela emigração (...) e o subemprego de terras no seio dos grandes domínios, abrindo espaços para a

Estes fatores estes são também ponderados por BAPTISTA, ao referir-se mais especificamente ao caso português. Este autor, por vias idênticas, vai buscar, na modernização dos anos 50/60, os elementos que contribuíram para alteração do padrão agrícola latifundiário em Portugal. Aponta nesse sentido para, pelo menos, dois elementos permanentes e um conjuntural como condicionantes; mais concretamente - o êxodo rural e a política estatal de apoio à modernização, e a peste suína de 1957.

No tocante ao êxodo rural, afirma que este:

... contribuiu (não só) para diminuir o desemprego e colocar os trabalhadores em condições que lhes vieram a permitir lutar com êxito por melhores condições de trabalho e salários; (mas também) para abalar a estrutura familiar em que muitos seareiros baseavam o cultivo do cereal. (105)

O surto de peste suína africana, desde 1957, também contribuirá para abalar fortemente a economia dos produtores da "montanha". Mas como ressalta ainda BAPTISTA:

"Aspecto decisivo deste remodelar do sistema de produção, (pode-se) captar através de elementos que evidenciam como da extensividade se passou à intensificação dos cultivos nas melhores terras, e ao abandono das menos férteis. Transformação apoiada pela política estatal, via linhas de crédito para

reavaliação de potencialidades; ambos encorajados pela ideologia dominante como representação do progresso económico-social.

105 BAPTISTA, Fernando Oliveira, Economia do latifúndio - o caso português. In: BARROS, A. (coord), op. cit. o fim do seareiro eliminou, de certo modo, a possibilidade do detentor da posse da terra maximizar o lucro mais renda (cota de parceria) restando-lhe apenas a busca do lucro, comportamento típico do capitalismo agrário.

motomecanização, subsídios ao gazóleo, alterações na política de apoio à produção de trigo, que passou a ser acompanhada de medidas de "reconversão agrária". (106)

Mesmo considerando a não automaticidade do trânsito e a pouca nitidez do novo sistema de produção, levando-o a assumir como verdadeira a expressão "capitalismo latinfundiário" cunhada para defini-lo, o autor nos remete a uma questão importante. Para ele, não se pode omitir, desde então, "que o lucro é já o critério do funcionamento da unidade de produção e vai conduzindo a opções nitidamente diferenciadas das economias latifundiárias" (107).

Vista sob esse ângulo, a problemática do latinfúndio deixa de ter qualquer correspondência com modos de produção feudal (108), assumindo perfis bem mais identificados com um capitalismo arcaico, penetrado por alguns resquícios do escravagismo. Esta característica, para Debrain, se configurara como forma predominante vigente na agricultura peninsular até a primeira metade do século XX, (109) e, para outros autores, desde então vem se tornando uma figura anacrônica.

O esforço de caracterização de uma economia latifundiária e a afirmação de sua atualidade, ou não, nos países ibéricos, têm atravessado as mesmas preocupações e assumido características bastante próximos das tentativas efetuadas

106 Id., ibid.

107 Id., ibid.

108 No caso do Brasil, Cf. CARVALHO, Fernando Cardim. Agricultura e Questão Agrária no Pensamento Econômico Brasileiro (1950/1970). Campinas (SP): UNICAMP, 1978. Dissertação de mestrado apresentada ao IFCH da UNICAMP.

109 DEBRIN, op. cit.

no caso brasileiro. A diferenciação de enfoques reflete de perto as diferentes tendências que, historicamente, vêm demarcando o campo em torno do papel da agricultura no desenvolvimento do próprio capitalismo. Nesse sentido, postulações como "capitalismo arcaico" ou "capitalismo latifundiário" buscam marcar distância das que, de um modo ou outro, intencionam enquadrar o sistema latifundiário como "entrave" ou "limitação" ao pleno desenvolvimento das forças produtivas no meio rural.

A compreensão do latifundismo, de suas especificidades nas sociedades ibéricas e brasileira, além de apontar para possibilidades interpretativas bem mais ricas acerca das formas concretas como a agricultura foi se inserindo no processo dinâmico do capital. Contribui, também, para definir e prefixar os eixos e rumos seguidos pela própria política agrária nesses países, tanto mais quanto vai se percebendo como o latifúndio, de certo modo, contribuiu para a conformação das classes sociais e de seus interesses no campo, quer sob a ótica objetiva, quer pelas imagens de mundo que ajudou a constituir e disseminar enquanto ideologia rural.

Nesse sentido, é importante a discussão sobre sua atualidade - sobretudo nos espaços a que estamos nos referindo - de tal modo a aproximar sua abordagem do objetivo que estamos tratando. A pergunta então é se o latifúndio, tal como se configura historicamente, ainda persiste como uma realidade, ou se não passa de uma mera figura de retórica?

Debrain não duvida, e é bastante taxativo ao afirmar, tendo em vista a realidade espanhola, que:

"O latifúndio clássico não mais existe na Espanha dos anos 80, substituído por grandes empreendimentos

racionais. Todavia - admite - os problemas do latifúndio permanecem (desemprego de homens e de terras) mais graves ainda que os de outros tempos, constituindo-se numa das variantes das consequências perniciosas que marcam a evolução do capitalismo na agricultura européia." (110)

Mas como se pode denotar, ao denunciar a falência do latifúndio clássico, o autor se encaminha para uma concepção determinada do seu significado, imbuído de princípios claramente econômicos: "o fenômeno latifundiário (consistindo) na valorização de um monopólio fundiário concentrado em algumas mãos, (tendo como contrapartida) um proletariado numeroso tirando da terra o essencial de seus recursos" (111).

Esta concepção o leva a uma definição mais precisa, deslocada do fator dimensional, como alguns intentam fazê-lo:

"(...) o fator dimensional da propriedade é menos importante do que parece ser (...). O que importa é: de uma parte a proporção da grande propriedade com relação ao conjunto da superfície agrícola útil que funda um verdadeiro monopólio; de outro a dependencia exclusiva do trabalho agrícola por parte de uma grande parcela do proletariado". '112'

Ainda sob essa ótica, ROUX, questionando os que buscam explicações para a existência do latifundismo na mecânica interna do funcionamento da grande exploração, aponta dois elementos-chave para a sua definição:

110 DERRAIN, op. cit., p.

111 Id., ibid., p.

112 DERRAIN, op. cit., p.

"(...) existência numa dada região, de uma forte concentração de propriedade fundiária, acompanhada de uma densidade de população muito elevada com relação às possibilidades de emprego; (...) incapacidade do sistema econômico de absorver em outros setores o excedentes gerado pelo setor agrícola". '113'

Tanto em DEBRAIN como em ROUX, pode-se perceber certa afinidade com uma visão do latifúndio como entidade absenteísta, tornada mais explícita na visão de Pereira, para quem:

"Para fugir-se aos inúmeros juízos de valor quando de sua conceituação, e para evitar imprecisões, considera-se latifúndio uma exploração de dimensões muito superiores à média regional, em que todos ou a maioria dos fatores são utilizados em regime de subemprego (...). A exploração latifundiária procura comodamente, com um mínimo de riscos, de capital e de mão-de-obra, obter em grandes extensões o rendimento que, com mais alguma imaginação, investimento e trabalho, poderia ser obtido em superfícies mais reduzidas". '114'

Esta postura é bastante enfática e mais acentuada ainda quando procura assentar as diferenças que entende existir entre a grande exploração e o latifúndio:

"Grande exploração (individual ou coletiva) pode apresentar razoáveis níveis de produtividade da terra, de utilização de mão-de-obra e de tecnificação, desempenhando útil função econômica. O latifúndio

113 ROUX, op. cit., p.

114 PEREIRA, Mário. Algumas Reflexões sobre a Transformação Econômica da Estrutura Latifundiária. In: BARROS, A., (coord), op. cit., p.

utiliza os recursos naturais, pobres que sejam, abaixo de sua potencialidade, pouco ou nada fazendo para promover sua gradual melhoria; constitui um aspecto regressivo da agricultura incompatível com o desenvolvimento e progresso agrícolas, à imagem de uma sociedade conformista ou egoísta alheia aos interesses coletivos (...). Por se poder administrá-la à distância (por não exigir grande capacidade de gestão) estimula o absenteísmo". '115'

Esse deslocamento entre o conjunto de proprietários absenteístas e os interesses coletivos é que estabelece possibilidades de conflitos de dimensões profundas; sobretudo diante das próprias contradições que, necessariamente, tendem a surgir no seio de um sistema cuja marca é a profunda desigualdade social.

SEVILLA-GUZMAN, em que pese a aceitação dessas premissas como verdadeiras, tende a deslocá-las no entanto, do âmbito exclusivo do sistema latifundiário tradicional, como o faz Pereira. Para esse autor:

"Mesmo em comunidades rurais integradas por um reduzido número de empresas agrárias, utilizando técnicas intensivas em capital (...) a racionalidade econômica, a produtividade dos fatores podem se desenvolver pautados em um sistema onde predomina uma profunda desigualdade. Basta para tanto que a agricultura seja o único meio de vida da comunidade sem oportunidades de emprego fora da mesma". '116'

115 Id., *ibid.*, p.

116 SEVILLA-GUZMAN, E. Reflexiones Teóricas sobre El Concepto Sociológico de Latifundismo. In: BARRIOS, A. (coord), *op. cit.*, p.

Segundo o autor, a configuração particular do sistema latifundista não depende das desigualdades acarretadas no seu interior; estas, como se pode ver, acompanham o modo de produção capitalista em toda a sua extensão, qualquer que seja sua forma de manifestação. Se especificidades há nesse sentido, elas devem ser creditadas aos mecanismos que utiliza - únicos para sua sobrevivência enquanto tal - de reprodução ou preservação enquanto sistema de dominação; daí derivando o que SEVILLA denomina "conceito sociológico de latifundismo", cujo elemento-chave seria:

(...) A noção de sistema local de dominação de classes que se realiza por meio do poder econômico que a propriedade da terra outorga à classe latifundista. O controle dos meios de produção, a hegemonia do aparelho do estado a nível local e a sujeição das instituições que permitem acesso aos meios de vida na comunidade (que) origina certas formas de hegemonia ... '117'

O eixo definidor é, pois, deslocado das determinações econômicas para o campo da hegemonia política, ainda que esta se expresse, no caso específico do poder latifundista, em íntima articulação com o efetivo poder econômico.

A diferença básica reside em que, nas concepções de fundo estritamente economicistas, o latifundismo conforma um todo articulado composto por relações peculiares de produção, que se manifestam de modo uniforme no seio de uma comunidade rural. Ao contrário, os que o vêem como sistema de dominação

117 Sevilla compreende o latifundismo como uma estrutura sócio-econômica gerada pela ação estruturante da propriedade da terra sobre aquelas comunidades rurais, nas quais se dá um predomínio das explorações agrárias de grande extensão que (...) criam sobre a mesma um sistema local de dominação exercido pelo grupo de latifundiários que monopolizam os meios de produção agrários, com a fiel assistência, através de específicas relações sociais de dependência, de um setor da comunidade composto por classes locais de serviços, em cujas mãos se encontram as instituições econômicas, culturais e políticas, (Id., ibid., p.).

política, descartam qualquer possibilidade de homogeneização das relações nos espaços onde o latifúndio se insurge como dominante. Ou, mais concretamente, o latifundismo enquanto sistema político de dominação se constitui em mais um dentre outros sistemas, convivendo contraditoriamente com classes sociais cada vez mais diferenciadas, cuja possibilidade de sobrevivência está na dependência de sua capacidade de interferência no plano político, mercê das alianças que seja capaz de promover.

Visto sob esse prisma, em vez de sustentáculo, o latifundismo seria mera configuração simbólica de determinada ordem política. A esta, estaria subordinado e dela dependeria para sua sobrevivência. Desse modo, só à medida que o capitalismo se moderniza no campo, reproduzindo diferenças sociais no meio rural e tornando mais complexas as relações que se desenvolvem no seu interior, é que vão se restringindo as condições para que esta hegemonia continue a se processar. Tanto mais quanto a organização desses interesses diferenciados passa a se expressar, atenuando cada vez mais o impacto da ideologia do conformismo - ou de aceitação do status quo - instrumento dos mais importantes, através do qual o latifundismo penetrava na órbita do poder.

As formas mutantes do sistema latifundista estão, portanto, na dependência desse processo de diferenciação social, enquanto expressão da própria modernização capitalista. Onde esta se configurou com mais intensidade, as bases de sustentação latifundista tornaram-se bem mais frágeis, e vice-versa.

3.3 REFORMA AGRÁRIA COMO CONCEITO

As implicações de uma visão economicista do latifundismo se fizeram sentir de forma bastante acentuada sobre os mecanismos de política utilizados, ou até então tentados, no agro. Atentos no fundamental para o caráter absenteísta da exploração latifundiária, os adeptos desta visão, em que pese a tentativa de não se curvar a juízos de valor, tinham claro o caráter anti-ético e anti-social do latifúndio; sobretudo pelo uso inadequado de suas terras do ponto de vista do interesse da sociedade, com reflexos acentuados nas próprias possibilidades de emprego no meio rural. Para estes, o latifúndio, enquanto expressão anti-social, se configurava numa agricultura pouco capitalizada, explorada com trabalhadores assalariados onde "a produtividade marginal do trabalho, quando se alcança o pleno emprego, é menor que os salários, levando os proprietários a desinteressar-se de explorar sua unidade até alcançar o pleno emprego da mão-de-obra disponível (...) o que explica a vantagem da introdução de colonos" ¹¹⁸.

Daí, como consequência, a unanimidade em torno de uma Reforma Agrária como única alternativa para romper com os entraves à expansão das forças produtivas modernas.

A clareza de seus defensores quanto aos condicionamentos anti-sociais do latifúndio expressava, sobremaneira, uma visão produtivista que ganhava corpo desde os anos 50. Considerava-se impossível o avanço da modernidade capitalista no campo sem ruptura prévia com os elementos de um passado - feudal para alguns - que comprometia o próprio processo de industrialização no seu conjunto.

Essa via de mão única passou por momentos de suspeição e está hoje bastante desacreditada. Tanto mais quanto as

118 NAREDO, J. M. Algumas precisões sobre a noção de "latifúndio" e o devir da agricultura latifundiária. In: BARROS, A. (coord), op. cit., p.

experiências de industrialização dos próprios países ibéricos - e inclusive a do Brasil - se deram sem que ocorresse reforma agrária prévia como pressuposto.

A experiência espanhola é, para NAREDO, paradigmática, como evidência de um desenvolvimento industrial que teve como parceiro a agricultura de grandes dimensões. Diz o autor:

"(...) desencadeado o processo de desenvolvimento industrial vão se evadindo os pressupostos sobre os quais aquela se sustenta em suas formas mais arcaicas, iniciando-se um processo de modernização das "unidades" até a "grande empresa agrária" (...). A própria emigração de mão-de-obra, induzida pelo desenvolvimento econômico, contribuiu para que fosse desaparecendo na agricultura espanhola a força de trabalho abundante e barata, gerando sua escassez e conseqüente elevação de salários; o que acarretou: mecanização da grande exploração da sociedade agrária tradicional e adoção de tecnologias intensivas em capital." '119'

Aquilo que se compreendia como "a questão agrária" nos países de desenvolvimento capitalista tardio - sobretudo os limites que a propriedade da terra colocava à expansão do capital - vai se tornando em algo cada vez mais supérfluo; ou, pelo menos, não numa questão agrária em si, a ser resolvida por políticas de reformas específicas, mas um problema, dentre outros.

Assim é que a discussão em torno da problemática da "repartição" de terra como eixo básico de uma política agrária vai abrindo espaços, diante dos próprios questionamentos a que é submetida, a outros aspectos. Estes são assentados mais positivamente na crítica ao próprio

modelo de modernidade e à propriedade da terra, quando esta servia de anteparo legal a usos inadequados segundo critérios de maior racionalidade'120'.

Importa ressaltar que, independente ou não dos processos objetivos, desde inícios do século XX na Península Ibérica, e pelo menos a partir dos anos 50, no Brasil, a Reforma Agrária radical vem permeando o ideário das lutas camponesas, ao contrário do que ocorria nos países europeus ocidentais ou nos E.U.A. Como afirma MALEFAKIS:

"A Reforma Agrária radical permaneceria como questão decisiva ao longo do século XX, dominando a política dos anos 30 na Espanha e sem talvez ter sido resolvida até hoje. Após a morte de Franco os principais partidos de esquerda não lhe dedicaram (contudo) grande atenção. Ela emerge após 1977 graças à intervenção do S.O.C. devido ao crescimento do desemprego em Andaluzia, forçando o PCE e o PSOE a levá-la mais a sério. Em Portugal permanece até hoje como questão mais controversa da Revolução de 74". '121'

No seio dessas discussões e práticas políticas reformistas, os caminhos sempre estiveram permeados de intenções, imagens e simbologias, nem sempre, contudo, estas eram articuladas com a realidade em evolução ou com suas tendências e necessidades objetivas.

A política de reformas estruturais na agricultura, de certo modo, foi contemporânea dos passos decisivos dados pelo

120 Cf. NAZAREDO, op. cit.. Para o autor, a crise do modelo de "modernidade" e "desenvolvimento", desde que o que se criticava eram "os males" da grande exploração agrária de corte tradicional, exige que se reoriente essas críticas até uma nova ética da atividade distinta desta ética ingenuamente produtivista até agora dominante.

121 MALEFAKIS, Edward. Two Iberian Land Reform Compared: Spain, 1931 and Portugal, 1974-78. In: BARROS, A. (coord), op. cit., p. -

capitalismo industrial no sentido de sua hegemonia sobretudo a partir de finais do século XIX. Demonstra-se, neste processo, uma forte tendência à passividade: quer no sentido da preservação dos espaços contituídos no decorrer da história, tanto por parte da pequena como das grandes explorações; quer aceitando como irrecorrível sua adaptação aos desígnios de uma reorganização forçada. Isto conduz ao importante debate sobre a especificidade da política agrária, ou sua importância enquanto instrumento autônomo voltado para transformações estruturais da agricultura. Ou seja, mais concretamente: se seria esta - a política agrária - de fato, um instrumento de transformação, ou se sua especificidade só transpareceria quando voltada para a preservação das formas concretas como historicamente vinham se reproduzindo.

Numa tentativa de clarear caminhos que perseguiremos na discussão sobre as realidades ibérica e brasileira, abordaremos a política agrária a partir das noções básicas, adotadas por SUMPISI. Para este autor, são de três ordens as orientações que vêm sendo adotadas no tocante às resolução da problemática agrária:

Revolução Agrária: quando um processo radical de transformação estrutural se produz em um contexto revolucionário tendo em vista a instauração de um novo regime, no qual se determina a abolição da propriedade privada (...). Caso em que não se colocam entraves legais, nem institucionais para a aplicação da Reforma Agrária - face à própria eliminação do direito de propriedade - e muito menos financeiros, já que não se realizam indenizações.

Reforma Agrária Tradicional: processo eminentemente político, tanto em termos de objetivos como em métodos,

e surge dentro de realidades onde se reconhece a propriedade privada, ainda que com certas limitações (...). É um processo de transformação provocado pelo setor público na estrutura da propriedade e nas relações sociais. A ideologia subjacente a esse processo de intervenção é o populismo agrário - assentado na superioridade da pequena exploração - visando a constituição de uma ampla burguesia agrária de pequenos e médios agricultores (pequenos proprietários). Sua máxima representação foram as reformas agrárias européias de finais do século XIX e início do século XX, especialmente depois da I.ª Guerra Mundial, cujo programa básico consistia na expropriação parcial ou total das terras (seguindo um critério de dimensão ou com base no caráter do proprietário) e posterior parcelamento; e distribuição da terra com caráter igualitário, entregando-a a pequenos produtores (terra para quem a trabalha).

Reforma Agrária Integral (conceito moderno de Reforma Agrária) novo conceito de Reforma Agrária que vai surgindo após II.ª Guerra Mundial, cuja ênfase maior é concentrada - ao contrário da Reforma Agrária Tradicional - no aumento da produtividade, relegando ao plano secundário o objetivo de equidade, subordinado este aos critérios de eficiência. Não só devido à ênfase produtivista, mas porque nos contextos em que atuam não é possível legalmente efetuar um ataque direto à propriedade. (Daí porque) só se tomam medidas contra os grandes proprietários que não são eficientes (...) o que alguns como De Janvry denominam ameaça

modernizadora. Mais concretamente: busca-se fazer com que a propriedade cumpra sua função social". '122'

Como exemplo de Reforma Agrária Tradicional, refere-se o autor à experiência espanhola de 1932, em que pese seus pressupostos, em termos de ideais, bastante avançados.

Já em termos de reforma revolucionária, reporta-se ao que teria ocorrido em Portugal no pós 74. Admite que, no primeiro momento, há uma revolução agrária - desobediência ao direito de propriedade das grandes unidades - pautada sobretudo em assentamentos coletivos. A seguir, vislumbra um interregno possível de ser caracterizado como Reforma Agrária quando se busca legalizar uma situação de fato, reconhecendo-se o sistema institucional e jurídico que amparava a propriedade privada. Finalmente, uma contra-reforma agrária, marcada sobretudo pela retomada do direito dos antigos proprietários desapropriados de suas posses.

Referindo-se aos países latino-americanos, acentua os esforços dirigidos para incorporar, no âmbito de suas constituições, o princípio da função social da propriedade; pelo menos desde os anos 60, quando das tentativas de implantação de Reformas Agrárias. Desde então, observa, a ótica predominante tem-se voltado para fazer com que esse princípio se cumpra, diante do descalabro da concentração da propriedade e da própria situação social. O que não impediu que, na maioria das vezes - mesmo que o sistema de propriedade tal como aí se manifestava impedisse a implantação de Reformas Agrárias Modernas -, o ataque à propriedade em si tenha sido bastante atenuado, ou pouco explícito.

122 SUMPISI, J. M. La Reforma Agraria en Andalucía. In: SUMPISI, VIÑAS et al. La Reforma Agraria. Madrid: CEC, 1988, p. 15-18.

Ainda que seja difícil uma conceituação rigorosa de Reforma Agrária, algo no entanto é concreto: é impossível relacioná-la exclusivamente aos intuitos de atingir o direito de propriedade. E é isso que, de certo modo, tem tornado complexa sua avaliação nos diferentes contextos:

"..., a ampliação do conceito em um sentido totalizador que abarque toda a gama de ações relacionadas com a melhoria do meio rural, tem sido uma das causas que mais tem contribuído para a confusão sobre o termo e o abandono do rigor metodológico necessário para abordar a questão da Reforma Agrária. '123'

123 MORENO, C. La Reforma Agraria en la España de la Transición. In: SUMPSI, J.M., op. cit, p. 18.

CAPÍTULO 4 POLÍTICA AGRÁRIA E AS ORGANIZAÇÕES AGRÁRIAS

Neste capítulo busca-se evidenciar como as organizações de produtores no caso da Espanha, Portugal e Brasil, em seu movimento reivindicatório, foram constituindo perfis que contribuíram para diferenciá-las significativamente. E de como as diferenças irão se refletir no exato momento em que se transitava para a democracia nos referidos países.

4.1 O CASO ESPANHOL

Os primeiros anos da transição espanhola pode-se afirmar terem sido marcados por efetiva liberdade no que tange ao processo organizativo no agro. Ao decretar liberdade de organização sindical, em abril de 1977, o governo consolida espaços que, de certo modo já vinham sendo abertos e conquistados ainda na fase ditatorial. A abertura das comportas legais contribuiu para o surgimento (ou ressurgimento) de inúmeras organizações, cujo potencial representativo e de interferência no processo de tomada de decisões foi gradativamente se explicitando.

A "anarquia" organizativa que tende a ocorrer nesses momentos de liberdade, ainda mais num país que vivenciara cerca de 40 anos de ditadura rígida, é revelada pelas quase 300 entidades representativas que surgem desde então; entidades cujo porte, filosofia reivindicativa, grau de representatividade frente às bases sociais que dizem representar vão se diferenciando: algumas ganhando e outras perdendo espaços, à medida que o processo democrático vai ganhando maior estabilidade.

A partir desse momento, ocorre um afunilamento dos interesses. E, tal como se observa na atividade econômica a

nível geral, também aqui uma tendência inevitável à concentração passa a se verificar. Nem todas conseguem sobreviver - por agruras financeiras ou de representatividade -, desenhando-se gradualmente um panorama associativo mais ou menos definitivo, centrado em organizações mais sólidas; sobretudo naquelas com capacidade de interferência junto aos poderes de decisão.

No limiar dos anos 80, poucas organizações ocupavam e dominavam os espaços de representação de interesses no agro espanhol, estruturadas e diferenciadas a partir de eixos ideológicos bastante definidos.

Nesse universo organizativo sindical pós-transição, tendem a se destacar as seguintes entidades¹²⁴:

. CNAB - Confederações Nacional de Agricultores e Pecuáristas, representando os grandes empresários e pecuaristas e defensores da grande propriedade e do capital privado.

. UFADE - União das Federações Agrárias de Espanha, e CNJA - Centro Nacional dos Jovens Agricultores, ambas as organizações dedicadas a reivindicações econômicas e de acesso a serviços por parte de seus associados, com escassa representatividade ante os trabalhadores da terra.

. S.O.C. - Sindicato de Operários do Campo, com base de atuação mais específica em Andaluzia e composta quase que exclusivamente por operários do campo. Postula como objetivo a extinção do latifúndio e a implementação de uma efetiva Reforma Agrária, com terra e crédito para

124 Cf. CEDAL FRANCE, América Latina - Europa del Sur: campesinos se encuentran ... Encuentro de Trabajo, 1983.

os trabalhadores, além de medidas efetivas contra o desemprego no campo.

. C.C.O.O. - Comissões Operárias do Campo, ramo dos trabalhadores agrícolas da Central Sindical C.C.O.O., tem sua presença também demarcada em Andaluzia. Sua postulação essencial é de uma Reforma Agrária Integral: acesso à terra, ao crédito, à técnica, à saúde, à educação e ao mercado por parte dos trabalhadores. Como particularidade de sua inserção, tem defendido a participação dos trabalhadores no setor de transformação dos produtos agrícolas como pré-condição para se falar de uma Reforma Agrária Real.

. F.T.T. - Federação dos Trabalhadores da Terra, ramo agrícola da Central Sindical União Geral dos Trabalhadores (UGT), que agrega essencialmente assalariados do setor Agroindustrial e Cooperativo. Atua a nível nacional, defendendo mais concretamente o controle e a reorientação do processo de produção em seu conjunto, para o qual, segundo seus mentores, a propriedade da terra não é um fator fundamental.

. COAG - Coordinadoria de Organizações de Agricultores e Pecuaristas, composta basicamente de pequenos agricultores. Reagrupando organizações de base - as "Uniones Campesinas" - que trabalham na área da educação e da organização no campo, busca se converter na genuína central sindical do pequeno campesinato espanhol.

Considerando-se, para efeitos analíticos, as entidades que conseguiram alguma implantação estatal e que, de um modo ou de outro, passaram a interferir no processo de tomada de decisões, pode-se dividi-las em três tendências básicas. No fundamental, estas identificam suas posições em relação à

problemática das classes no agro espanhol, que Moyano, para simplificar, reduz ao que chama "sindicalismo de classe", "sindicalismo empresarial e agrícola" e "sindicalismo reformista",⁽¹²⁵⁾ São interesses que, para o autor, se consolidam no campo, em torno dos quais passa a girar, de certo modo, o essencial de toda a perspectiva organizativa e de lutas concretas.

Para além dessa perspectiva classificatória, o que se pode observar é a continuidade de uma problemática traduzida nas visões peculiares do mundo rural por parte das referidas entidades. De um lado, colocam-se as que intentam unificá-lo sob um única perspectiva. De outro, as que não vislumbram nele qualquer homogeneidade à luz da própria diferenciação de classe que vem ocorrendo no seu interior. Há, ainda, as que, mesmo admitindo a diferenciação como algo objetivo, apostam na possibilidade de uma unidade estratégica entre esses distintos interesses.

Nos diagnósticos efetuados pelas referidas organizações sobre a problemática agrária, pode-se perceber como a ênfase classista permeia o universo interpretativo de todas elas, ainda que não se vislumbre qualquer tendência unificada quanto a propostas alternativas.

Entidades como a COAG (Coordenadoria das Organizações de Agricultores e Pecuáristas) e F.T.T. (Federação dos Trabalhadores na Terra) passam a desenvolver um papel de

125 MOYANO, E. Corporativismo y Agricultura: Asociaciones Profesionales y Articulaciones en La Agricultura Española. Madrid: Ministerio de Agricultura, 1984, pagina 172. Há que se considerar como importante para o processo de corporatização agrária que tem curso em Espanha a diferenciação em termos de tipo de agricultura e estruturas sociais agrárias predominantes na sociedade rural. Observe-se nesse sentido que o sindicalismo empresarial é dominante nas zonas extensivas de Andalúzia Ocidental, Extremadura e Castela, o sindicalismo classista nas zonas de agricultura intensiva como Catalunha, Aragão, Rioja, Países Valencianos e Múrcia; e o sindicalismo reformista nas zonas de média agricultura extensiva de Andaluzia e Castela (idem, p.262).

certo modo singular nesse processo por suas posturas decididamente "classistas" no enfrentamento da problemática do agro espanhol. Entende-se por postura "classista" mais decidida por parte das referidas entidades: a identificação da agricultura como atividade necessariamente articulada à dinâmica capitalista; a aceitação da diferenciação de classes como contraponto das formas de avanço do capitalismo no campo; e a compreensão da impossibilidade de uma política agrária que abarque os interesses do agro no seu conjunto, fundamentando-se na inexistência de um bloco homogêneo de classes no campo.

Como decorrência da realidade objetiva no agro caracterizada por um processo acentuado de diferenciação, não há qualquer possibilidade de homogeneização de interesses e, conseqüentemente, de unificação organizativa. A prática concreta tende a caminhar para a constituição de uma pluralidade de organizações que dêem conta desse universo diferenciado, de suas contradições e aspirações concretas. O âmbito das alianças possíveis se restringe bastante dentro desta linha de raciocínio, abrangendo apenas segmentos com problemáticas aproximadas. Aceita-se como uma possibilidade a unificação de interesses dos pequenos e médios agricultores com assalariados; sobretudo em momentos específicos de dificuldades conjunturais, quando há possibilidades de unificá-los diante do grande capital (ou do grande proprietário). Mas não destes com grandes empresários rurais ou industriais. Qualquer aceno nessa direção não passa, para a referida organização, de resquícios de um passado corporativista ou de ausência de uma clareza classista.

Essa visão não é assumida pela CNAG. Para esta, no essencial, os produtores rurais quaisquer que sejam eles - grandes ou pequenos - se orientam por um único objetivo: o de atingir níveis de lucratividade que permitam assegurar

dimensão empresarial aos seus empreendimentos. Linha da qual não se afasta nem mesmo quando confrontada com uma realidade concreta marcada pela presença de organizações representativas de interesses tão diferentes, como a observada no agro espanhol.

Para a CNAG, a agricultura se apresenta como configuração única. As ameaças de ruptura com esses pressupostos não tendem a se originar no interior da própria atividade. Ao contrário, são decorrentes de ingerências externas indevidas, sobretudo das políticas econômicas governamentais. Estas, no afã de conter escaladas inflacionárias, passam a colocar sempre a agricultura como "colchão amortecedor" de suas manifestações mais agudas. Nisto é que reside o cerne da crise da agricultura que tanto tem ameaçado a unidade dos interesses no campo. Sua solução só poderá advir da união de todos os produtores rurais contra as "influências externas" perturbadoras do equilíbrio harmônico do "mundo rural" e da hegemonia que desfrutaram enquanto classe hegemônica.

Como linha intermediária entre essas duas posições se insurgem a CNAJ e a UFADE. Por parte dessas entidades, não há uma rejeição explícita dos diagnósticos efetuados pela COAG/FTT. Ao contrário, aceitam como um dado o processo de diferenciação social em curso no agro, chegando mesmo a admitir, inclusive, o caráter conflitivo dos interesses que vão se sedimentando nesse processo. Mesmo assim, são notórias suas particularidades interpretativas. Em que pese a dimensão dos conflitos intergrupos de interesses, seus mentores não acreditam que estes tenham qualquer caráter antagônico, ao contrário do que afirmam a COAG e a F.T.T. Em consequência, não vislumbram qualquer contradição entre a diferenciação social e a organização sindical única no campo. Chegam a concordar que a unicidade organizativa seja o caminho mais seguro para uma eficácia maior na defesa dos

interesses rurais. Mas não relutam em aconselhar a organização dos interesses separadamente quando não é possível uni-los sob uma única bandeira.

As diferentes concepções esboçadas pelas organizações sindicais tendem a repercutir sobre as definições em torno da política agrária mais adequada para enfrentar a problemática vivida pelas distintas esferas da produção rural. Mesmo considerando a essencialidade das atividades reguladoras do Estado, as três correntes sindicais não as vislumbram sob a mesma perspectiva. Ante uma mesma problemática, suas reivindicações têm-se orientado por conteúdos profundamente distintos.

Diante da sensível incapacidade da pequena produção familiar de resistir à avalanche modernizadora em curso na Espanha - ao encaminhar-se cada vez mais na direção da proletarianização -, os referidos sindicatos defendem posições bastante diferenciadas. Para aqueles filiados à COAG/FTT, essa é uma problemática cujo enfrentamento deveria se dar através de uma dupla ação, envolvendo: políticas de cunho mais diretamente estrutural, contemplando sobretudo a redução nos preços dos "inputs", e impostos sobre rendas agrárias menores; ou políticas de cunho social, voltadas para o melhoramento das condições e do meio ambiente em que vivem os produtores, e para elevação do seu nível cultural. Ou seja, mais concretamente, um tratamento diferenciado para realidades diferenciadas.

Já a CNAB, imbuída de uma visão tipicamente empresarial, não confere relevância ou significado maior à sobrevivência de quaisquer dos segmentos específicos que compõem o agro. Suas propostas estão eivadas de princípios neo-liberais, conferindo-se à ação estatal papel meramente reestruturador de condições para o livre exercício da atividade produtiva.

O arcabouço básico de sua filosofia reivindicativa frente ao Estado está assentado basicamente: na garantia de preços para os produtos agrícolas visando tão só assegurar o nível elevado das rendas, sem qualquer preocupação com o aspecto distributivo; na exigência de investimentos públicos sem diferenciá-los por estratos preferenciais; e na busca de apoio à modernização das explorações, visando adequá-las em termos de produtividade ao processo de integração agro-industrial.

O intuito fundamental dessas propostas é o de assegurar condições, via políticas governamentais, que ensejem permanente elevação dos níveis de produtividade. Níveis só possíveis de serem alcançados, segundo seus mentores, num contexto onde as explorações agrícolas atentem para as exigências de racionalização dos seus métodos de produção, através de uma adequação às necessidades da própria economia nacional, referenciada numa justa sistemática de preços. As demais questões que compõem a problemática rural, principalmente as de natureza social, não merecem qualquer acento prioritário, ficando subsumidas no conjunto regulatório, como questões secundárias, junto a outras medidas, também pouco importantes para o empresariado rural, como é o caso das subvenções diferenciadas a produtores por tamanho das explorações.

Sob a ótica da política social, seus dirigentes entendem como fundamental, enquanto pré-requisito de uma ação estatal, apenas a defesa da ordem na sociedade rural. Tal ordem se expressa na garantia do direito de propriedade e na canalização do processo reivindicativo através das instituições, arbitrada pelo próprio Estado. As razões para tanto são muito simples, e buscam notoriamente atingir a força organizativa dos sindicatos nas zonas de forte concentração de assalariados - Andaluzia, Extremadura, etc. Esta força organizativa, traduzindo-se na ampliação dos

espaços de luta por melhoria salarial e na ausência de um Estado ditatorial, passou a exigir das organizações sindicais empresariais esforço redobrado no sentido de contrabalançar seus impactos sobre a rentabilidade das empresas.

Não é de surpreender, então, que iniciativas de grande vulto no tocante à eficiência organizativa tenham se localizado nas zonas de maior concentração de assalariados, no sul do país. O objetivo era a constituição de uma sólida organização sindical empresarial com capacidade de negociação e de força, que impedisse os avanços conseguidos pela organização sindical dos trabalhadores.

Foi com esse intuito de forjar uma sólida organização empresarial que passou a haver inclusive uma aproximação desta com suas similares urbanas; fato que a rigor já vinha se verificando desde os momentos que antecederam a democratização. Isto apenas confirma o caráter subordinado das classes rurais diante das novas configurações hegemônicas.

Posições intermediárias são assumidas pelos sindicatos filiados à CNJA/UFADE. Conscientes da perda de hegemonia do setor agrário, estas passam a defender, junto ao Estado, a adoção de medidas que contrabalancem os impactos da modernização sobre diversas classes existentes no agro, com acento específico na pequena produção; sem perder de vista, em suas reivindicações, o respeito à propriedade e à livre iniciativa.

Para a CNJA/UFADE, os modelos pautados nestes pressupostos não apontam necessariamente para o fim da pequena exploração. As distorções que podem ocorrer no relacionamento inter-estratos, para elas, podem ser perfeitamente reguladas pelo Estado através de políticas

agrárias adequadas, sem impedir o livre fluxo do sistema no seu todo. Para as referidas organizações, não há contradições estruturais entre a pequena e a grande exploração no sistema capitalista. Mesmo admitindo possíveis debilidades no enfrentamento das condições adversas postas pelo mercado, não acreditam que estas se configurem como uma problemática estrutural do próprio sistema, tal como deixam claro a COAG e a F.T.T. Ao contrário, apostam na possibilidade de correção dos efeitos negativos do modelo sobre a pequena exploração, sem alterações substanciais em suas pautas básicas.

Essa linha de equidistância, tanto do sindicalismo da CNAG como da COAG/FTT, contribuiu para uma série de ambigüidades na prática concreta da CNJA/UFADE. Oscilando entre alternativas que vão do apoio à exploração familiar até a defesa de uma política adequada de preços para os cereais, não conseguem demarcar uma linha de intervenção, com delineamento claro. O que mais transparece é um intuito de disputar o espaço de representação com o sindicalismo mais classista, sobretudo com aqueles vinculados à pequena produção, campo no qual suas idéias desfrutam de bem maior clareza.

Para o sindicalismo do CNJA e da UFADE, o problema da pequena produção se reduz à questão do tamanho da exploração. Ele não tem qualquer relação mais significativa com o modelo de desenvolvimento assentado no grande empreendimento fundiário. Nesse sentido, a política agrária deve corrigir distorções porventura existentes - ponderando-se a importância social e numérica da pequena produção -, atento sobretudo à dignificação da profissão do agricultor nos marcos do próprio sistema.

A heterogeneidade de posições acerca da problemática agrária por parte das referidas entidades refletidas em suas

próprias postulações de políticas - transformadoras, conservadoras ou corretivas - é apenas um dos aspectos assumidos pelas mudanças processadas no agro espanhol. A intensa penetração do capital na agricultura, desde os anos 50/60, não deixando imune as relações de classe e sua perspectiva dinâmica, se traduz numa renovação permanente de interesses que, desde então, vêm procurando se firmar perante o Estado. Refletindo essa nova realidade, ao lado das representações gerais assentadas em visões de mundo que expressam, mais explicitamente, uma postura de classes, surgiram estruturas organizativas reivindicantes de interesses imediatos - na maioria das vezes de produtos - que têm expressado com força sua importância na pós-transição. É o caso das diversas organizações como UNIÓN DO OLIVAR, ASOCIACIÓN GERAL DE PECUARISTAS, etc., as quais, mesmo integradas nas entidades gerais, têm assumido posicionamentos próprios específicos dentro desse conjunto. Mas não apenas isso. Também o governo desempenhou papel decisivo no sentido de desobstruir, nas novas condições democráticas marcadas por distintos interesses corporatistas, qualquer impedimento ao alcance de seus objetivos sócio-políticos e econômicos. Atuando de forma bastante peculiar, considerando-se o que até então prevalecera em termos de uniformização dos interesses.

Consciente da heterogeneidade dos referidos interesses e de sua tradução no plano organizativo, o governo não se submete mecanicamente às suas determinações. Ao contrário, traça um roteiro próprio onde prima pela observância de alguns critérios excludentes quanto ao reconhecimento de seus interlocutores: só reconhece, enquanto tais, organizações de caráter geral e que tenham implantação nacional.

Assim procedendo, tenta assegurar a partir de cima a implantação de um modelo corporatista que não comprometa seus objetivos maiores. O intuito é o de destruir qualquer

possibilidade de radicalização ideológica por parte das organizações com espírito classista mais definido; ou de limitar as perspectivas de unificação das classes no campo.

Os instrumentos utilizados com esse objetivo variam de acordo com as circunstâncias, refletindo não só a realidade das organizações e suas tendências ideológicas, como as características específicas de sua implantação no âmbito das próprias comunidades. De um lado, considera promissora a submissão dos interesses agrários aos interesses econômicos tal como vinha ocorrendo, reforçando, como algo positivo, a integração da CNAG à CEDE - Central Espanhola das Organizações Empresariais; por outro, estimula o conflito interno no seio dos sindicatos classistas - COAG e FTT -, apoiando abertamente, no seu interior, correntes de oposição de esquerda, em particular, de pequenos e médios produtores, com o intuito de romper qualquer tentativa de unidade.

A participação das Organizações Profissionais de Agricultura (OPA's) na formulação das diretrizes de política agrária não deixa de refletir os aspectos contraditórios dessa postura governamental. Se, de um lado, ela se assentava no reconhecimento de uma nova realidade corporativa, mercê da ampliação dos próprios espaços democráticos, de outro, tudo procurava fazer no sentido de assegurar sua própria hegemonia no processo de tomada de decisões.

Configurava-se, assim, um campo aberto permeado de forças que buscavam demarcar seus espaços de hegemonia: quer através da luta abertamente classista, quer através de composições e alianças entre setores interessados, inclusive alguns remanescentes da anterior situação. No seio desse processo, o governo irá se definir claramente pela continuidade dos métodos tradicionais, persistindo na mesma linha dirigista que vinha assumindo até então. Nesse sentido, reafirma o papel das Câmaras Agrárias Locais,

provinciais, e da Confederação das Câmaras (CONCA), introduzindo apenas pequenas alterações em seus mecanismos internos com o intuito de ajustá-las à nova etapa de democratização que se atravessava; como também o das Comissões de Agricultura do Parlamento e das mesas negociadoras de preços e de medidas gerais de política agrária. Nisto é facilitado pela própria situação no campo organizativo cuja dispersão contribui de fato para fragilizar o papel das Câmaras no âmbito decisório; fragilização tanto maior quanto mais reduzida é a instância.

A exceção das CONCA's, que até então desempenham certo protagonismo frente ao cooperativismo agrário da CEE, as demais instâncias são pouco efetivas em termos decisórios. Ainda que, em alguns casos, consiga restringir o peso da herança oligárquica, a atuação de instâncias locais e regionais das Câmaras não ia muito além do repasse de orientações ou da supervisão de serviços. Ressaltem-se, aí, dois aspectos importantes: de um lado, a hegemonia que, logo nas primeiras eleições, a CNAG passa a desfrutar na Confederação das Câmaras; de outro, a dubiedade como se encarava o seu papel - ora enquanto órgão de serviço dos agricultores, ora de colaboração com a Administração -, o que dava margem a não poucos atritos com sindicatos mais classistas preocupados com o papel que desempenhavam, de mero instrumento dos que estavam no poder. Daí, as tentativas governamentais de tornar a CONCA instrumento de representação do conjunto do setor agrário sempre se defrontaram com a oposição de sindicatos filiados à COAG/FTT.

Com o intuito de fortalecimento de suas reivindicações, algumas organizações buscavam articulações diretas com instâncias de decisão, revelando algumas nuances importantes. Enquanto as mais frágeis em termos organizativos - ou mais claramente de oposição à política

agrária oficial - se dirigem ao Parlamento, no esforço de conseguir pontos de apoio para suas propostas, as mais sólidas como a CNAG priorizam os contatos diretos com a própria administração. Valem-se, no caso, do seu maior poderio organizativo e de suas articulação com a CEDE, o que lhe facilita sobremaneira o acesso aos centros de decisão.

De qualquer modo, passa a predominar uma preocupação, por parte das organizações, de assegurar minimamente sua influência sobre política agrária, valendo-se, com eficácia, dos fracos recursos disponíveis. Para tanto, qualquer caminho era considerado válido e legítimo: desde as articulações da CNAG com a CEDE, da COAG com partidos políticos de esquerda e da CNJA com os de direita. O importante era criar canais e romper com os limites existentes a uma negociação que contemplasse os diversos interesses no processo de definição da política agrária.

Mas não ficam aí os dilemas enfrentados pelas Organizações. Diante da longa ausência de práticas de reivindicações diretas no campo, as alternativas de cunho coletivo - participação na elaboração da política agrária, defesa dos interesses do setor - não conseguem sensibilizar tão fortemente os agricultores quanto às opções identificadas com os interesses individuais dos produtores. Nesse sentido, a tendência predominante é a de julgar-se a eficiência de uma entidade pelo volume de serviços prestados, quer no campo de assessoria técnico-contábil, quer na abertura de canais de comercialização, ou em sua capacidade de fornecer adubos; não tanto por seus planejamentos no âmbito mais geral da política agrária. Isto conduz à ampliação da capacidade operacional das referidas organizações com vistas ao atendimento das demandas de seus associados por serviços; esforço que está na raiz do grande número de fusões inter-organizativas que passa a ocorrer desde a transição.

Muito mais que uma influência da ideologia liberal-individualista, essas atitudes anti-corporatistas demonstradas pelos produtores rurais parecem refletir um legado proveniente da fase ditatorial franquista, período que primou pela repressão a qualquer forma de solidariedade de classes ou manifestação livre de opinião ou de organização. Anos de regime de medo contribuíram para amoldar uma população inteira que, agindo sempre por subterfúgios, encontrava dificuldades para se identificar, mesmo sob o regime democrático, com grupos de interesse ou de ação coletiva. São hábitos que dificultaram, com certeza, seus planos de interferência no processo de tomada de decisões.

Mas, se até o início dos anos 80, prevaleceram esses mecanismos, a partir da eleição de um novo governo (socialista) em 1982, a situação começa a ganhar uma nova configuração. A partir desse momento, as importantes alterações passam a ocorrer, destacando-se o início da reestruturação das Câmaras de Políticas Agrárias com vistas a ajustá-las a um novo padrão de relacionamento que se busca efetivar entre as organizações representativas. Com a consolidação das Autonomias Regionais, irá ocorrer a renovação mais efetiva desse processo, ao ensejar-se o surgimento de um novo quadro corporativo, já imbuído, desta feita, de uma perspectiva bastante clara, qual seja: a de articular o mecanismo decisório de modo a impedir a emergência de instabilidade e, com isso, assegurar graus mínimos de equilíbrio e previsibilidade às definições políticas.

Os intentos de renovação ou adequação do quadro institucional com vistas à tomada de decisões no agro, reafirmará, contudo, a sua persistente submissão às orientações mais gerais das políticas econômicas. Este é um dado essencial a ser considerado, por configurar não só o

papel da agricultura enquanto atividade subordinada, mas por definir também os marcos, os limites e o significado da própria negociação que é efetuada em torno da política agrária.

Do ponto de vista do poder executivo, continua a haver consenso de que as negociações que passam a ocorrer em torno de alternativas de políticas para a agricultura na transição para a democracia, cumprem um papel destacado de legitimação das instâncias governamentais diante das organizações sindicais. Do ponto de vista destas organizações sindicais, porém, representa não só um momento significativo de legitimação frente às suas bases, mas também uma oportunidade de penetrar de forma mais decidida na problemática do agro em seu conjunto.

4.2 A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA

O novo quadro organizativo que surge em Portugal tem também as marcas da longa sobrevivência de um regime ditatorial que, durante várias décadas, sufocou qualquer iniciativa autônoma no campo da organização dos interesses, mormente daquelas que não se enquadravam nos seus objetivos políticos. Não surpreende, portanto, que, no bojo da abertura promovida, as iniciativas busquem abarcar todo o universo de demandas historicamente reprimidas, refletindo-se na imensa diversidade que passa a assumir o associativismo agrário português.

Nos seus primeiros estágios, ao desbloquear as restrições legais, o novo regime propiciou o surgimento de tantas tentativas de articulação de interesses quantos eram os problemas enfrentados, distinguindo-se estes apenas por seu caráter diretamente reivindicativo ou econômico.

No tocante à questão estritamente reivindicativa, os interesses foram se sedimentando em torno de problemáticas que variavam amplamente: da defesa, por exemplo, dos pequenos e médios agricultores, donde surge o MARN (Movimento de Agricultores e Rendzeiros do Norte); de movimentos para melhorar a qualidade das prestações de seguridade social a exemplo do MAPRV (Movimento por uma Melhor Previdência Social); à formação de Conselhos de Baldios, dentre outros. Ainda no campo reivindicativo, surgirão também associações sindicais de caráter setorial como a ANPOC - Associação Nacional dos Produtores de Cereais; Sindicatos dos produtores como a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e a CAP (Confederação de Agricultores de Portugal ⁽¹²⁶⁾).

No âmbito dos interesses mais diretamente econômicos, às formas associativas também variam. Surgem desde cooperativas de compra e venda - herdeiras dos antigos grêmios da lavoura -, a Cooperativas de Comercialização e Transformação de determinados produtos com origens relativamente autônomas em relação à antiga estrutura. é o caso de lácteos e vinícolas, das Caixas de Crédito Agrícola, ou das Cooperativas Agrícolas surgidas nas zonas de Reforma Agrária: as UCP's ⁽¹²⁷⁾.

126 MOYANO, E. Sindicalismo y Política Agraria en Europa: Las Organizaciones Profesionales Agrarias en Francia, Italia e Portugal. Madrid: Ministerio de Agricultura, 1988. p. 562-3. As duas mais importantes organizações rurais em Portugal são a CAP - Confederação Agrária Portuguesa, a CNA - Confederação Nacional da Agricultura. Ambas são representativas de produtores rurais. Os operários rurais são associados a centrais homônimas. A CAP é uma organização de defesa de interesses dos grandes produtores com um amplo leque de entidades associadas. A CNA é uma organização de pequenos e médios produtores rurais (proprietários e arrendatários) surgida em 1978 para efetuar uma coordenação de suas ações comuns. A ela estão associadas: cooperativas agrícolas, ligas agrárias, casas do povo e outras organizações rurais. Ainda que identificada com a luta por uma melhor distribuição de terras, não se desgarra do respeito à propriedade privada. Por seus objetivos, não perpassam transformações sociais mais profundas (América Latina - Europa del Sur: campesinos se encuentran... *id.* p. 80).

127 MOYANO, *op. cit.*

A ampla reprodução de formas organizativas é reveladora das expectativas que a democracia gerara nos diversos segmentos sociais. Algumas de suas características, contudo, logo viriam a se revelar bastante problemáticas e a configurar-se como um dos principais problemas com que se defrontaria o associativismo português. Uma delas é a ausência de especialização funcional no âmbito das organizações agrárias. De fato, continuava a predominar uma centralização excessiva de ações. Uma mesma entidade - uma Cooperativa, por exemplo - podia desempenhar tanto ações diretamente econômicas como exercer atividades tipicamente sindicais. Nas zonas reformadas, a ausência de fronteiras entre esses espaços ficaria bem mais nítida, com a UCP - Unidade Coletiva de Produção - enfeixando todas as possibilidades estrutural-organizativas e sindicais dos produtores, comportando-se ao mesmo tempo como cooperativa e como sindicato.

Essa dubiedade organizativa contribuiria para a fragilização de uma ou outra das tarefas assumidas - ou de ambas -, dificultando a expressão de um associacionismo forte desde as bases e sua participação mais efetiva no processo decisório. Daí o papel destacado assumido pelas entidades sindicais de caráter geral, tanto a CAP como a CNA, na organização efetiva desse processo. São estas duas entidades que passam a assumir ofensiva maior no plano organizativo - pela direita (CAP) e pela esquerda (CNA) - dos diferentes Movimentos, Cooperativas e Sindicatos.

Ao lado disso, há que se ressaltar que o 25 de abril não estabelece de pronto um novo padrão de relacionamento legal institucional entre associações representativas e o aparelho governamental. O que enseja de um lado, a adoção de critérios arbitrários no plano decisório acerca da política agrária; e, de outro, que, no espaço aberto por indefinições

institucionais, os partidos políticos se transformem, desde os momentos iniciais do processo de transição, em canais privilegiados de expressão de interesses. São interesses que naturalmente - se formalmente definidos os espaços legais - tenderiam a se expressar através de organizações específicas (128).

Nem mesmo as alterações ocorridas a partir de 1975, com a queda do V Governo, foram de molde a configurar uma postura radicalmente distinta no processo de tomada de decisões. O que passa a se insurgir desde então é um novo espaço de "concertação social", onde são privilegiados determinados interlocutores, tendo em conta as exigências de uma realidade político-ideológica que surge acoplada à nova correlação de forças hegemônicas que vai se explicitando. Ainda que a CNA e a CAP permanecessem como organizações representativas de um amplo espectro de interesses no agro, o que tende a se observar, com a fragilização da esquerda no aparelho do Estado, é uma redefinição dos parâmetros de relacionamento e acesso no que tange a decisões de políticas, que irá deslocar a CNP da frágil "concertação" intentada. Mercê das tensões que se observam no interior do associativismo rural, delineia-se uma tendência não só à especialização funcional, que irá se confirmando cada vez mais, como à maior autonomia do cooperativismo.

A partir do eixo programático das duas Centrais Sindicais, pode-se perceber pelo menos uma diferença marcante entre seus conteúdos. A CNA se baseia em referencial essencialmente classista, definindo orientações múltiplas, para grupos que se diferenciam no campo. A CAP insiste em considerar a agricultura como um todo único indiferenciado em termos de classe.

128 Manifestação bem mais nítida no Sindicalismo que no cooperativismo, resguardando-se o caso da UCP, devido às suas ligações com o PCP.

No plano concreto, a CNA dirige suas mensagens aos pequenos e médios agricultores, atentando para a problemática específica desses segmentos no confronto com os demais que permeiam o agro. Por seus principais objetivos, perpassam assim subvenções de preços dos "inputs" agrários, fomento e instalação de campos de experimentação; preços de garantia através de negociações com as associações agrárias; restrições às importações de produtos agrícolas; reestruturação dos Organismos de Cooperação Económica; criação de rede nacional de abate e transporte de gado; seguridade do armazenamento; redução das taxas de juros para custeio e investimento; ampliação de prazos de amortização; criação de seguro nacional e agropecuário; funcionamento efetivo do serviço de extensão rural. Ou seja, medidas voltadas para a melhoria das condições de reprodução de determinados estratos de classe e de defesa explícita de um espaço produtivo claramente ameaçado de extinção, diante das novas formas de articulação da agricultura portuguesa na CEE.

No tocante à CAP - única entidade reconhecida como interlocutora dos poderes públicos -, sua posição se pauta em posturas aparentemente dúbias. Partindo do pressuposto da agricultura como o espaço de uma classe hegemônica, a CAP prima, contudo, por um discurso inter-classista, definindo como prioridade para o campo apenas políticas que tenham por objetivo fortalecer ou engendrar o espírito empresarial dos produtores. Ao fazê-lo, tem que privilegiar necessariamente alguns estratos sociais em detrimento de outros - comprometendo aquilo que se compreendia como suas intenções programáticas.

Ao relegar políticas de cunho estrutural voltadas para pequenos e médios produtores - questão dos "baldios", arrendamentos, seguridade, etc - a um plano secundário, e

definir a problemática das zonas agrícolas, de interesse quase restrito dos grandes produtores rurais, como sua prioridade básica, a CAP concretamente subordinou o discurso inter-classista aos interesses de uma única classe. O que fica mais evidente ainda quando, diante do próprio retrocesso que se verifica no processo revolucionário, a partir de 1977, passa a concentrar todos seus esforços na reivindicação da devolução das terras expropriadas pela Reforma Agrária.

Junto às entidades governamentais encarregadas de elaboração de políticas agrárias, sua participação não se pauta numa orientação única, havendo no geral uma tendência à aceitação do papel de cogestora das medidas governamentais. As formas utilizadas para interferir no processo de tomada de decisões variavam, contudo, desde a utilização de mecanismos institucionalizados à influência direta exercida sobre funcionários (129).

Com pequenas alterações formais, permaneceram, portanto, os mesmos condicionantes impostos à participação efetiva nas orientações de política agrária por parte das organizações. A transição democrático-revolucionária em Portugal não alterou significativamente o padrão de relacionamento interinstitucional. Os diversos grupos de interesses rurais, continuaram subordinados ao Estado e às suas determinações macropolíticas; ou, como aconteceu na maioria das vezes, como gestores de políticas previamente determinadas. Nos diversos organismos encarregados de elaboração de políticas para a agricultura, a participação dos grupos de interesse - da CAP mais especificamente - se dava de modo bastante circunstancial e à margem de qualquer institucionalização.

129 Costuma-se afirmar que devido à relação personalizada entre dirigentes da CAP e os cargos superiores e intermediários da Administração, essa associação influi nos centros de decisão sem necessidade do que se institucionalize sua participação nos mesmos (MOYANO, E., op. cit., p. 610).

Veja-se, por exemplo, o caso da EPAC (Empresa Pública de Abastecimento de Cereais), entidade importante pelas definições tomadas, no seu interior, para os rumos da própria agricultura. Nela, sequer existia, em suas instâncias diretivas, qualquer mecanismo de participação obrigatória - como co-participes do processo de tomada de decisões - das associações agrárias. Quando muito, essa participação restringia-se ao plano consultivo, no âmbito de uma Comissão Nacional de Cereais, integrada amplamente por representações de consumidores, comerciantes, da indústria da transformação, dentre outros representantes do comércio e da produção. O mesmo que ocorreria no caso da JNV - Junta Nacional do Vinho, onde as decisões eram tomadas a partir de um consenso informal-consultivo envolvendo organizações do ramo tais como cooperativas vinculadas, viticultores, armazenadores e exportadores de vinho do sul e do norte; sempre que se exigia uma tomada de posição em torno de posições, já firmadas, ressalte-se, com antecedência, no seio da própria Junta.

Tampouco as ações traçadas para agricultura nos Gabinetes de Planejamento contavam com concurso prévio das associações. Definições desta natureza eram fruto de grupos de trabalho formados para tal fim. Submetia-se apenas seus resultados preliminares à discussão com representantes do setor privado, mas com caráter informal; facilitado aliás pelas relações desenvolvidas entre a CAP e funcionários de mais alto nível da própria Administração.

Em qualquer das circunstâncias, portanto, mesmo informalmente, a CNA não participou - ou não foi aceita pelos governos - como interlocutora: tanto os sindicatos como as cooperativas a elas vinculadas.

Consideração à parte, nesse sentido, merecem as NUP's - Novas Unidades de Produção que surgem acopladas à organização do processo de reforma agrária no sul de Portugal. Refletindo a necessidade de representação interna e defesa dos interesses dos produtores das áreas reformadas frente à política governamental, as NUP's se estruturaram sem obedecer a um modelo organizativo único, variando segundo as explorações agrícolas ocupadas. Destacam-se: explorações estatais administradas por COMISSÕES ADMINISTRATIVAS nomeadas pelo governo em áreas onde eram predominante "grandes unidades capitalistas complexas" e articuladas ao capital industrial; implantação das UCP's em áreas onde prevaleciam unidades típicas do capitalismo latifundiário tradicional, assentadas na agricultura extensiva de sequeiro e sem grande complexidade técnica, com vastas áreas não aproveitadas; formação de Cooperativas de Produção Agrícola, onde preexistiam unidades capitalistas de dimensões reduzidas ainda que relativamente diversificadas e dotadas de graus de tecnificação intensivos (130).

Talvez devido à expressão do capitalismo de cunho latifundiário no sul de Portugal, as UCP's tenham se constituído na forma dominante de organização/representação nas áreas reformadas, desde seus momentos iniciais. Em que pesem justificativas para sua rápida implementação e aceitação se assentarem, em geral, no forte apoio - ou adequação às propostas do FCP -, elas são em si pouco plausíveis. Pouco efeito surtiria essa proposta organizativa se ela não se desenvolvesse sobre um quadro que não lhe fosse favorável em termos estruturais.

é importante ter em conta, segundo, Barros, o fato de as UCP's terem como ponto de partida "(...) as grandes

130 Cf. BARROS, Afonso. Novas Unidades de Produção. In: BARROS, A., (Coord), Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1979.

explorações agrícolas, onde predominava largamente o emprego de trabalhadores eventuais. Ao contrário do que acontecia com os trabalhadores permanentes - afirma o autor -, aos temporários não causava nenhuma perturbação a aglutinação de diversas explorações. Objetivo central dessa camada era a obtenção do emprego permanente, representando a fusão, a menor via para assegurar semelhante desiderato ¹³¹.

Já no caso da constituição de Cooperativas deve-se ressaltar dois aspectos importantes. Primeiro o interesse dos trabalhadores permanentes de assegurar alguns dos privilégios que detinham em relação aos eventuais; fato habilmente explorado por ex-patrões que os estimulam a ocupar suas próprias terras antes que os eventuais o fizessem, atentos para a própria possibilidade de retomá-las com maior facilidade posteriormente. Segundo, a tentativa de fugir ao controle e às orientações emanadas dos poderes centrais, tal como ocorria no caso das UCP's; contando nesse sentido com apoio de técnicos do próprio aparelho de Estado e de alguns militantes políticos divergentes da orientação dominante.

A experiência das UCP's não sobrevive, entretanto, à crise hegemônica do Estado pós-77. Ocorre não só seu esvaziamento como a ausência da participação institucional efetiva das organizações nas tomadas de decisão referentes às políticas agrárias. São traços marcantes da continuidade na transição de alguns mecanismos que, no essencial, configuraram o período ditatorial. Esses traços identificam a não ruptura no plano formal com uma herança institucional que, de modo geral, foi se ajustando à nova realidade em gestação, prevalecendo-se da instabilidade sempre marcante no plano da correlação de forças.

131 Id, *ibid.*

Impedidos durante longos anos de se organizarem livremente, os diversos grupamentos sociais continuavam a enfrentar muitas dificuldades para afirmar seus interesses, de forma independente, ante o Estado. Suas posturas nesse sentido continuavam passivas, subordinadas a determinações superiores emanadas das burocracias governamentais com o "consentimento" dos chefes de organizações sindicais para-estatais.

Repetia-se o que acontecera na década de sessenta, período em que se verifica a maior crise da agricultura tradicional portuguesa e conseqüente advento de novos segmentos modernos, sem que se conseguisse romper, paradoxalmente, com a estruturação sócio-organizativa predominante, muito menos o padrão de determinação de políticas.

Resumindo, o Movimento das Forças Armadas ao se tornar vitorioso em 25/04, se defronta com uma realidade na agricultura marcada por profunda desarticulação de interesses, pouco contribuindo também para modificá-la. Os espaços de liberdade conquistados foram se polarizando em torno de posturas ideológicas de caráter defensivo - a propriedade e o lucro de um lado e a afirmação da pequena ou média produção de outro -, sem que qualquer delas fosse incorporada legal-institucionalmente como co-participante das decisões ⁽¹³²⁾. Valendo-se, talvez, dessa fragilidade organizativa, o Estado pós-transição pôde reativar antigos pressupostos que embasavam as relações entre os poderes públicos e as associações agrárias, destacando-se a informalidade, o acento nas relações pessoais e as afinidades ideológicas.

4.3 O CASO DO BRASIL

132 Diante de uma estrutura tão polarizada no plano ideológico - CAP x CNA - as associações especializadas não conseguiram se firmar também.

No caso do Brasil, há que se destacar preliminarmente uma questão fundamental: a fragilidade ou, a rigor, a inexistência mesmo de um associacionismo agrário-sindical, no decorrer de experiências políticas tão diferenciadas como a República Velha, Estado Novo e todo o desenrolar do período compreendido como a democratização do pós-guerra. Nos referidos períodos, as sociedades rurais não ultrapassavam, por seus objetivos e composição, os limites da representação oligárquica dos interesses setoriais de produtores-exportadores. Quer no campo do estudo das possibilidades agrícolas, quer no âmbito das políticas macro-econômicas, estas sociedades se atinham exclusivamente à problemática que atingia conjunturalmente segmentos dominantes da agricultura - sobretudo questões de câmbio e preços - que poderiam vir a afetar sua hegemonia no plano prospectivo. ¹³³

O caráter representativo das referidas associações era amplamente limitado. Suas principais lideranças se confundiam com as dos oligarcas exportadores, ou "coronéis" fazendeiros, que apropriavam o essencial do aparelho governamental, não abrindo espaços para que outros interesses se manifestassem. As diferentes categorias

133

A essa altura, eram duas as principais organizações representativas desses segmentos sociais: a Sociedade Nacional da Agricultura - SNA, e a Sociedade Rural Brasileira. A SNA, fundada em janeiro de 1897 representa um esforço de "notáveis" voltado para a defesa do espaço agrícola, num momento em que, a nível de mundo, ele começava a perder a hegemonia que até então desfrutava. Através de conferências, cursos, difusão de literatura especializada, a SNA procurou promover a modernização do agro brasileiro, com vistas ao que acontecia no resto do mundo desenvolvido. Seu intuito era o de salvar o essencial daquilo que ia se configurando como cada vez mais uma atividade periférica, através da adoção de formas produtivas mais racionais. A SRB surge em 1919, já postada na defesa dos segmentos mais modernos do agro. Seu próprio surgimento é representativo de um novo contexto marcado pela ampla diferenciação de capitais aplicados na agricultura. E o primeiro passo para a ruptura com a até então plena identificação da agricultura brasileira com o café. Em seus primórdios se caracterizava pela forte articulação com a atividade frigorífica internacional e com a defesa dos mercados - e da produção - de carnes. (Cf. GUIMARAES, Plínio. Algumas Observações para o estudo das classes dominantes da agropecuária brasileira. Reforma Agrária, Ano 17, nº 2, agosto a novembro 87).

sociais desorganizadas no campo - pequenos produtores, parceiros, arrendatários, rendeiros de todo tipo - eram reguladas politicamente por essas mesmas oligarquias, já que, em sua grande maioria, não passavam de seus próprios colonos ou produtores dependentes. Essa identidade entre classe (oligarquias) e o aparelho governamental permeará a constituição do Estado durante quase todo o período da República Velha, cujas conseqüências se farão sentir mesmo depois de sua derrubada com a Revolução de 30. A presença de "notáveis" agrícolas no âmbito do Estado continuará como uma de suas marcas características ao longo de todo o período de constituição da moderna economia capitalista brasileira, toda ela embasada em compromissos com as bases rurais oligarquicas, com as quais não se promove qualquer ruptura.

É importante observar nesse sentido como mesmo o pacto populista desenhado por Vargas a partir da segunda metade dos anos 30 - por onde se sobressai a organização vertical - estatal do sindicalismo urbano - não consegue atingir as áreas rurais. Ao longo de todo esse processo de constituição moderna do Estado pós-30, diversos interesses agrários são colocados à margem, obedecendo-se quase exclusivamente a determinações de seus segmentos hegemônicos⁽¹³⁴⁾.

Os primeiros sinais de alteração nesse quadro começam a surgir por volta dos anos 50, período marcado por grandes transformações estruturais, envolvendo inclusive a agricultura tradicional. À época, mercê de fortes incentivos estatais, o capitalismo industrial avança no sentido de sua consolidação, em cujo processo vai definindo novas possibilidades de articulação no meio rural. São as demandas por ajustamento estrutural à nova dinâmica que, ao propiciar o surgimento de novas contradições no campo, interferirão na

134 Cf. STEIN, Leila M. Sindicalismo e Corporativismo. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGCS da PUC/SP, 1991.

própria capacidade regulatória das oligarquias tradicionais sobre as diversas formas de campesinato.

Data desse período o movimento mais significativo de organização camponesa, claramente voltado contra os efeitos da expansão do capital, mormente contra os impactos desse processo sobre a acelerada expulsão de trabalhadores tal como vinha se dando, sobretudo nas zonas de latifúndio tradicional. Daí, não ser surpreendente, nesse aspecto, que suas mais importantes manifestações tenham ocorrido no Nordeste, particularmente em Pernambuco e na Paraíba, onde surgem as primeiras Ligas Camponesas. Estas irão se consolidar posteriormente como um dos mais importantes espaços reivindicativos por direitos e pela Reforma Agrária radical no país ¹³⁵.

A sucessão desses movimentos identificados com o estabelecimento de uma nova política agrária renova as possibilidades organizativas, desaguando no histórico Congresso dos Trabalhadores Rurais, de Belo Horizonte em 1961. A essa altura, era grande a polarização de forças entre as correntes do Sindicalismo, refletindo, de modo sensível, as tendências assumidas no tocante à questão da Reforma Agrária (R.A.) ¹³⁶; ou, mais concretamente,

135 Três aspectos foram decisivos como obstáculos à continuidade das práticas tradicionais de dominação no agro a partir de então: a consolidação das leis de trabalho em 1943, para trabalhadores urbanos; o impulso nos processos migratórios campo/cidade; e o surgimento de organizações camponesas. As ligas camponesas foram inicialmente formadas com o intuito de defender os interesses dos pequenos produtores rurais ameaçados de expulsão das terras que ocupavam - sob parceria na maioria da vezes - em áreas de latifúndios. Com apoio de advogados e políticos militantes de esquerda, procurava-se com sua instituição intermediar os conflitos de interesses existentes entre pequenos lavradores e grandes proprietários junto à sociedade civil; ao mesmo tempo, se buscava articular politicamente as famílias atingidas pela ação latifundiária através de associações registradas, dada a proibição a que estava submetida a criação de sindicatos (Para uma análise da organização das classes nesse período ver: MEDEIROS, Leonildes Sérvolo. A Questão da Reforma Agrária no Brasil - 1955-1964, Dissertação do Mestrado apresentada ao IFCH da UNICAMP, 1982).

136 Observe-se que, por essa época, o governo dos EUA atentos aos desdobramentos revolucionários da problemática do campo na A.L. já admitiam como necessidade e efetivação de políticas reformistas, no âmbito da própria Aliança para o progresso.

quanto ao método que deveria ser adotado na sua implementação. São tendências que iriam pôr em confronto as três principais representações do movimento camponês: as Ligas Camponesas, o Partido Comunista e a Igreja.

As Ligas se tornarão hegemônicas no Congresso conferindo à bandeira reformista um caráter claramente revolucionário, sob influência da revolução que acontecera em Cuba. A defesa de uma reforma "na lei ou na marra", tal como propugnada se defrontaria contudo com algumas dificuldades para sua concretização; quando nada, considerando-se as bases limitadas, no próprio agro, à implementação de uma perspectiva revolucionária. Mais grave é que, no confronto entre a miséria social no campo e a ausência de alternativas legais para resolvê-las, a discussão se encaminha para aspectos operacionais - ou de como mudar o sistema de poder no campo - sem apreciação mais detida sobre a natureza da reforma a ser implementada.

A única conquista daí decorrente foi a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963 (Lei 4.124). Ante o avanço das reivindicações reformistas, os conservadores brasileiros resolvem aceitar algumas imposições dessa realidade tendo em vista não perderem o domínio sobre a situação como um todo. Aprovando o ETR, possibilitam a extensão dos direitos trabalhistas e de organização ao campo. Mas criam obstáculos no Congresso para que o presidente da República promova uma reforma agrária distributivista.

Nesse processo, será criada a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) cuja primeira diretoria contemplará a correlação de forças conjuntural no movimento organizativo camponês. Cada força assume representação proporcional na direção, acentuando-se nesse

caso o peso da região Nordeste, cujas lideranças passam a assumir sua hegemonia de fato. Mas essa experiência teria, entretanto, fôlego curto. A chegada dos militares ao poder, em março de 1964, irá alterar profundamente as tendências organizativas que se esboçavam no agro¹³⁷ desde finais dos anos 50.

Um Novo Quadro Organizativo

Logo após o golpe, os militares concederão atenção especial à problemática agrária, com a designação de uma equipe encarregada de elaborar um novo Estatuto da Terra. Através do referido Estatuto, aprovado em novembro de 1964,¹³⁸ o governo procurava firmar compromissos com a questão fundiária e com o desenvolvimento rural, oficializando os dois principais instrumentos organizativos no campo: a CONTAG como confederação sindical dos trabalhadores agrícolas, englobando estes desde assalariados a pequenos patrões; e a CNA como confederação dos sindicatos patronais. Ambas passarão a compor o cenário organizativo de um Estado autoritário-modernizador que buscava muito mais descortinar

137 Desde a promulgação do ETR houve um crescimento extremamente rápido do número de sindicatos rurais. "Até 1960 só havia 4 sindicatos municipais em todo o território nacional, situados nos Estados do Rio, Bahia, Pernambuco e S. Paulo. Em 1962 são criadas 153 sindicatos e atingem 475 no final de 1963. Por esta época, vigindo o ETR são legalizadas 7 Federações Estaduais e é criada a CONTAG. Em 1964, depois do golpe, o número de sindicatos cai a 144, inferior a 1962, ao mesmo tempo em que o Ministério do Trabalho interviu na CONTAG e em várias federações". (Cf. Ministério do Trabalho/Instituto de Economia Industrial, O Mercado do Trabalho Brasileiro: Estrutura e Conjuntura, abril de 1987, p. 97). Ainda no mesmo documento, são ressaltados dois aspectos importantes: a não eliminação do sindicalismo pelo regime, em que pese o elevado número de prisões e cassações de sindicalistas; a indicação de lideranças com a direita (ou centro) católico para as novas direções.

138 É sintomático que um Congresso mais conservador ainda - já que os progressistas estavam claramente ameaçados ou cassados efetivamente - concede ao regime militar aquilo que não concedera a um governo democrático: condições legais para uma Lei de Reforma e Desenvolvimento Rural. Com o novo E.T., permitia-se dentre outros: a desapropriação de terras com fins de Reforma Agrária; o estabelecimento de novas normas reguladoras de parceria e arrendamento; e o reforço aos direitos dos posseiros.

formas de legitimação para um governo que se insurgia assentado na ilegalidade de um golpe, do que criar canais efetivos de negociação de políticas. Tanto a CNA como a CONTAG, do mesmo modo que suas similares urbanas, se amoldam a perfis organizativos de tal modo restritivos que as reduzem a não mais que meros corpos auxiliares (ou justificadores) da política estatal para o campo.

No arcabouço institucional traçado pela ditadura, o papel das referidas entidades limitava-se a alguns campos específicos previamente definidos. O objetivo maior era afastá-las de qualquer iniciativa que beirasse o conflito de classes que, desde os anos 50/60, vinha assumindo conotação bastante característica. Tratava o governo, acima de tudo, de afastar a organização da complexidade que tomava curso no agro, homogeneizando seus interesses e submetendo-a aos desígnios maiores do processo de desenvolvimento. Para esse fim, não só continuará restritivo no plano da autonomia sindical, como alijará do processo de tomada de decisões suas próprias criaturas - CONTAG e CNA. Promovem mudanças aceleradas no agro, estimulando a penetração do capital nos seus espaços, via incentivos de toda natureza; mas impedem que as transformações daí resultantes sejam captadas no plano organizativo, em toda sua dimensão. Em termos objetivos, não reconhecem a diferenciação de classes que passa a se observar nesse processo, como um fato contraditório, reforçando o viés ideológico do mundo rural como um todo unificado.

No âmbito governamental, a concepção de "trabalhadores na agricultura" só se submete a distinções gradativas - pequenos, médios, grandes, com terra, sem terra, etc. -, em nenhum momento se aceitando a sua distinção por classes objetivas: trabalhadores assalariados, pequenos, média ou grande burguesia rural. Por outro lado, paralelamente aos obstáculos organizativos que impõe, não incorpora

oficialmente as entidades admitidas legalmente como co-participantes institucionalizadas no processo de tomada de decisões. Enquanto poder que concede direitos, o governo se assume também como delimitador de sua vigência e aceitação. Nesse sentido, restringe os espaços das organizações muito claramente ao âmbito reivindicativo - preservando-se todas as restrições legais que lhes eram subjacentes - e à co-gestão de algumas iniciativas; sem abertura de qualquer canal à participação efetiva em definições estratégicas ou tomadas de posições de qualquer natureza.

Cada vez mais, pelos papéis que lhes eram destinados, as referidas associações assemelhavam-se a meras agências oficiais. Tanto mais quanto o nível de sindicalização não ultrapassava a inexpressividade, de tal modo a consignar-lhe qualquer grau de representatividade. Ante o que, a saída orgânica mais eficaz foi a assunção da co-gestão dos programas que o governo estendeu ao campo - sobretudo na área de saúde - por onde vai se confirmando o lugar efetivo que passam a ocupar seus dirigentes na estrutura: como os de "quase - funcionários públicos". Tanto no ritual da organização de algumas greves, a exemplo do que ocorria na zona canavieira de Pernambuco, como no cumprimento de funções assistenciais, os sindicatos agiam como cumpridores da lei. Esforço maior sempre era dedicado a interpretá-la eficientemente em qualquer processo de negociação trabalhista; tarefas tão eficientemente executadas que o governo quase sempre não encontrava razão para decretá-las ilegais (!), como acontecia a outros espaços organizativos.

Foi no campo assistencialista, de fato, que as direções desempenharam papel mais importante, com vistas à sua própria legitimação. Esvaziadas em termos de bases sociais efetivas, o assistencialismo passou a ser a arma mais eficaz utilizada como alternativa à sobrevivência das referidas direções. Assumindo uma postura passiva e conivente com a

política estatal traçada para o campo, esses dirigentes se apegaram à execução parcial dessas políticas com o intuito de resguardar posições ocupadas no aparelho, que de per si lhes propiciava determinados lucros pessoais. Amparados na mega-estrutura em que se transformava a CONTAG, os dirigentes sindicais vão se qualificando para, enfim, se transformarem em intermediários/agentes de Fundos Assistenciais ou de prestação de serviços médicos/dentários. Por essa via, vão se legitimando frente a uma massa de desassistidos rurais - sem necessariamente ter de efetuar qualquer outra atividade no âmbito da representação - e se perpetuando no poder.

Assumindo acriticamente os papéis que lhes eram destinados, as organizações legalmente existentes vão se transformando, assim, em meras agências governamentais de serviços, amplamente desatentas às mudanças efetivas que vinham ocorrendo no campo. Tais mudanças vão sendo captadas, no âmbito reivindicativo, pelo sem número de associações especializadas por produto, que desde muito vinham surgindo, e por cooperativas que passam a atuar novamente nas áreas dos complexos agroindustriais (CAI's) modernos do sul/centro sul.

Não surpreende, dessa forma, que a CONTAG e filiais permaneçam restritos às áreas atrasadas do nordeste, pelo menos como entidade necessária, ainda que aprisionados à estrutura legal que lhes reservava o papel de mero apêndice estatal, e à efetivação de um congresso trianual onde a bandeira da reforma agrária, em abstrato, voltava sempre a ser acenada.

Os anos 80 prenunciam mudanças importantes nesse contexto, em meio às próprias contradições geradas pelo processo de modernização nos anos 70 - concentração fundiária e expulsão dos trabalhadores do campo - e pela falência da política de

colonização, através da qual a ditadura buscava atenuar seus impactos. Momento importante desse processo é a organização do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MTST), cujo aparecimento irá impor alterações significativas não só na forma como nos rumos de algumas lutas no campo. Não tanto por seus objetivos - tratava-se de efetuar uma Reforma Agrária - mas pelos métodos adotados, ¹³⁹ o novo MTST se distancia claramente da CONTAG. Em decorrência disto, ressalte-se, e coerente com seu "legalismo", esta também não o apoiará desde seus primeiros momentos.

De qualquer modo, a influência de lideranças identificadas com os "Sem Terra" e o próprio impacto das suas lutas no âmbito nacional iriam influenciar o próprio sindicalismo oficial, como se pode observar nas opções mais radicais que, desde então, são assumidas nos seus Congressos. O MTST, portanto, cumpre esse papel de recuperar o espírito radical da Reforma Agrária (R.A.), que já havia se acomodado aos limites legais e desenvolvimentistas do Estatuto da Terra, aceitos amplamente pela CONTAG. De tal modo é o impacto de suas lutas com esse objetivo - sobretudo a ocupação de terras ociosas no país - que a "Aliança Democrática", encarregada de preparar a transição pós-ditadura, não vacilará - tal como os golpistas em 64 - em colocá-la no primeiro plano entre as medidas prioritárias. Como demonstração de "apoio" às reivindicações "camponesas", o novo governo de transição envia alguns membros do seu staff ao Congresso da CONTAG em 1985 - onde a questão da R.A. voltava a ser brandida com a força de uma necessidade histórica - e anuncia oficialmente a Proposta do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da "Nova República".

139 Relutando à escapatória de "fronteira", o MTST volta a reafirmar a bandeira da Reforma Agrária, desta feita com teor bem mais radical, definindo como prioridade ocupar os espaços não utilizados produtivamente em suas próprias regiões.

A TRANSIÇÃO E A REFORMA COMO IDÉIA NAS ORGANIZAÇÕES

A transição, se demarca um novo espaço de lutas no agro, não contribui para inovar efetivamente o conteúdo das reivindicações. O que irá se observar mais concretamente será o embate em torno de pressupostos de certo modo já estabelecidos desde os anos 50/60. A presença de novas instituições vem apenas somar, no que tange mais especificamente a métodos ou formas de encaminhamento de lutas adotadas.

Tomando-se por referência as organizações que, nessa altura da transição, tinham projetos mais claramente definidos no âmbito agrário, seus aspectos continuistas ficam bem evidentes; tanto no caso do Projeto Contag - supostamente vinculado aos interesses dos produtores/trabalhadores rurais, como dos empresários/proprietários rurais.

O Projeto Contag, desenvolvido ao longo dos anos 60, não avançou muitos passos em relação às suas inspirações já históricas, pautadas na reforma agrária como pressuposto para uma nova trajetória desenvolvimentista da sociedade brasileira. Seus intuitos se assemelham aos defendidos pelas facções mais vinculadas à esquerda comunista da época, que viam, na eliminação do latifúndio improdutivo, o único caminho para a democratização do acesso à terra e, em consequência, para o barateamento dos custos da alimentação nos meios urbanos em franca evolução, e de matérias-primas para as indústrias, ou, ainda, para a ampliação dos mercados internos. Esse projeto subentendia uma clara tentativa de aliança com a burguesia industrial tendo em vista seu suposto interesse na implantação de novas condições para o desenvolvimento.

Outro aspecto importante do "Projeto" CONTAG é também sob forte inspiração da esquerda comunista - sobretudo do PCB - é sua postura legalista e a tentativa de legitimar-se como interlocutor do Estado, antes de qualquer coisa. Desde pelo menos o golpe de 1964, a CONTAG irá se notabilizar, por seu empenho na defesa do Estatuto da Terra, instituído pelos militares, ou do Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, cujo intuito maior era o de ampliar a legislação trabalhista já existente ao campo.

Só por volta de 1979 é que começam a surgir, no seio da CONTAG, alguns sinais renovadores no que tange a propostas e métodos de ação. Não só a crise econômica como o surgimento de novos segmentos organizados - resultantes da falácia da expansão das fronteiras agrícolas - estimularam pressões na sua retaguarda, forçando-a a incorporar gradativamente novas bandeiras de lutas.

Já no 4º Congresso em 1985, acuada por forças emergentes com representação junto a trabalhadores/produtores rurais - CUT - Central Única de Trabalhadores, MTST, entre outras - a CONTAG decide dar uma guinada radical. Procurava com isso marcar posição na disputa de espaço, até então não questionado devido às práticas autoritárias que sempre lhe conferiram papel de interlocutora do Estado, ainda que circunstancial.

A nova postura radical da CONTAG era, no entanto, tática. No fundamental, suas orientações principais continuavam atadas à defesa de uma reformulação no modelo de desenvolvimento, acentuando como essencial a necessidade de sua reorientação para o mercado interno. Ao mesmo tempo, não abdicava da exigência do fim do latifúndio e do monocultivo, entremeada agora pela defesa da participação dos pequenos agricultores e dos trabalhadores nas definições de política agrícola.

Diante do novo quadro político que se anunciava nesse período de transição, suas posturas são bastante cautelosas. Temendo perder o papel de interlocutora privilegiada do Estado, evita o confronto com o governo, optando pela colaboração, sempre justificada pelo seu intuito deliberado de não constituir obstáculo à implantação da reforma agrária.

Tal como a CONTAG, a Igreja também irá assumir postura identicamente cautelosa, enveredando em certo momento pela ambiguidade. Decidida a não perder seu papel de intermediária dos setores mais marginalizados do campo em luta pela terra, vai gradativamente adaptando seu discurso à necessidade do diálogo com o Estado. Seu intuito era não perder certo espaço já conquistado nesse âmbito.

Antes da elaboração da proposta inicial do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), tanto a Igreja como o CONTAG procuravam se adequar ao novo contexto, assumindo uma postura crítica somente em relação às distorções existentes no agro; em particular, quanto ao grau de concentração das terras. Ambas assumiam a reforma agrária como pressuposto de um novo processo democrático e como passo decisivo para o alcance da justiça social, para tanto devendo fixar-se principalmente, na distribuição de terras. Em nenhum momento esta defesa se articulava a um questionamento mais efetivo do comportamento ou da situação dos segmentos mais desenvolvidos da agricultura⁽¹⁴⁰⁾.

Quando da discussão do PNRA, juntamente com outras entidades da sociedade civil como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e Comissão Pastoral da Terra (CPT), a CONTAG assume o papel de clara defesa de sua rápida implantação.

140 Cf. D'INCAO, Maria da Conceição. O Governo da Transição entre o novo e o velho Projeto Político de Reforma Agrária. Lua Nova no. 20, maio de 1979.

Questiona o direito irrestrito de propriedade, sobretudo dos proprietários absenteístas, com intuito de desconcentrar a posse da terra. Defende também o respeito à função social da propriedade, postulando que toda aquela que não cumprisse suas obrigações - previstas em lei - deveria ser passível de desapropriação sumária. Estabelece limites para a apropriação fundiária, tanto por pessoas físicas como jurídicas, ao lado da urgente adequação das relações sócio-trabalhistas no agro às vigentes no meio urbano. Defende a suspensão dos despejos de trabalhadores rurais, amplamente promovidos por proprietários de terras temerosos da aprovação do PNRA; ao mesmo tempo, exigia a aplicação imediata do instrumento desapropriatório nas áreas litigiosas. No entanto, em que pese todo esforço efetuado para apresentar elementos para a configuração de uma nova proposta reformista, ela não consegue exercer papel mais ativo de pressão, ao longo de todo o processo de discussão de proposta. Sua participação não foi decisiva no sentido de contrabalançar o peso desfrutado pelas entidades empresariais. Essa fragilidade é amplamente demonstrada não só quando da aprovação do Decreto da Reforma Agrária, como no momento em que se elaborava a constituição.

As organizações patronais exerceram papel bem mais significativo por seus resultados. Representadas efetivamente pela Confederação Nacional da Agricultura, Sociedade Rural Brasileira, Organização das Cooperativas do Brasil e pela União Democrática Ruralista, elas buscaram, durante todo o tempo, interferir no processo de tomada de decisões no que tange à Reforma Agrária; e o fizeram com relativa eficiência política. Partindo de diagnósticos aproximados sobre a realidade do país - e da agricultura em especial - desde os momentos iniciais de esboço do PNRA, procuram confrontá-lo com suas visões de mundo, a partir de pressupostos quase consensuais entre suas diversas

instâncias. Em linhas gerais, os referidos posicionamentos poderiam ser assim discriminados:

1. SRB - Sociedade Rural Brasileira

Afinada com uma visão mais integrada do processo produtivo, a SRB irá contestar o novo PNRA a partir desse prisma, alertando para a possibilidade de ocorrer um retrocesso tecnológico no agro como fruto de sua implantação. Seu diagnóstico era o de que, diante de uma sociedade com os níveis da urbanização brasileira, o único caminho viável para a constituição de uma agricultura sólida era a pesquisa e não a distribuição de terras. Refletia-se em suas hostes que, ante as novas tecnologias já disponíveis, a terra não mais se constituía no fator fundamental de produção; e, portanto, o essencial era a adoção de políticas agrícolas voltadas não só para a consolidação de uma agricultura especializada e profissionalizada como para a proteção da propriedade produtiva. Para a SRB, a questão da propriedade tinha o sentido claro de pressuposto da liberdade. Razão utilizada contra os que, no momento, buscavam ameaçá-la através de mecanismos desapropriatórios extensivos aos latifundiários produtivos.

. CNA - Confederação Nacional da Agricultura

Também mantém-se numa postura crítica ao PNRA, sobretudo ao dispositivo que confere poder desapropriatório às terras produtivas. Parte de um pressuposto, de certa maneira lógico, de que a terra por si só é incapaz de propiciar níveis de bem-estar aos seus detentores, se em termos de tecnologia e capital, não há condições apropriadas para sua utilização. Daí sua visão do desastre produtivo que poderia resultar de uma política de desapropriação generalizada. Dois aspectos se destacam na sua pregação anti-PNRA.

Primeiro é que, mais importante do que fazer a Campanha Nacional da Reforma Agrária - movimento que congregava entidades da sociedade civil pró-reforma -, era o governo realizar uma política de zoneamento agrícola que levasse em consideração exigências da produção e do produtor. Segundo, numa tentativa de desviar o eixo da Reforma Agrária da propriedade privada, defende, em vez de desapropriação, a utilização das terras públicas ociosas.

. OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

A OCB não difere da CNA e SRB no que tange à visão dos prejuízos que a Reforma Agrária poderia causar, desestruturando o sistema de propriedade vigente. Seu discurso é o de que só a associação entre a livre propriedade e a organização competente poderia salvar o agro. Mais do que leis atentatórias ao livre desfrute da propriedade, precisava-se de leis que protegessem o trabalho livre e competitivo. Não discorda de que existam propriedades privadas ociosas, mas aponta que sua existência se deve à falta de estímulos para seu acionamento produtivo, sendo a cooperativização um dos instrumentos importantes nesse sentido. Mas aponta também a importância do papel governamental - através de um eficiente sistema de crédito fundiário, de um cadastramento ou tributação de terras ociosas - para a ruptura dessa inércia. Finalmente, procura deixar claro que uma Reforma Agrária para ser efetiva deve estar articulada a um eficiente sistema cooperativo e, sobretudo, respeitar a terra produtiva.

. UDR - União Democrática Ruralista

A UDR é bem mais explícita e sem rodeios nas suas posturas anti-reformistas. Aliás, é contra o que denominava ambigüidade representativa das organizações patronais que

ela irá se insurgir no cenário da transição. Para a UDR, não havia meio termo: a reforma representava um ataque frontal ao direito de propriedade e, como tal, devia ser combatida. Sua habilidade está na forma como conseguia sair do discurso geral anti-reformista para uma prática de defesa contundente da produção agropecuária ou de uma genérica "classe produtiva" rural. Trabalhando a partir de premissas como a ausência de apoio ao pequeno e médio produtor, a UDR centra o eixo de sua ação na defesa do apoio governamental a esses segmentos, através da anistia aos débitos bancários, créditos mais facilitados, implantação de um eficiente sistema de seguro rural, etc. Seu discurso desloca, pois, o eixo do ataque dos reformistas ao absenteísmo para centrá-lo na falta de apoio governamental a um produtor rural que, em tese, vinha-se comportando de forma eficiente e dentro dos padrões de exigência da própria sociedade. A Reforma seria, por conseguinte, algo inútil ou desnecessário do ponto de vista sócio-econômico. De um lado, por afrontar aquilo que é de mais sagrado para quem produz, segundo afirmam seus líderes: o direito de propriedade; de outro, por tratar-se de medida que, além da desorganização social que provocaria no campo, atingiria prontamente a capacidade de produção do país.

Vê-se, pois, como no plano das visões de mundo das principais entidades com peso decisivo sobre o processo reformista, não surgiram novidades marcantes. Por um lado, as organizações patronais continuavam apegadas ao direito de propriedade e à modernização controlada das relações sócio-econômicas no agro. De outro, trabalhadores rurais - pequenos produtores, parceiros, sem terras - continuavam a insistir na reforma agrária como pressuposto de qualquer empreendimento democrático.

Do ponto de vista das organizações empresariais, admitia-se que, ante a nova realidade do agro, a contribuição

governamental deveria se restringir à implementação de políticas agrícolas que contemplasse, como objetivos, a promoção da eficiência e da produtividade no campo; não descartando, porém, a necessidade de promoção de rearranjos em algumas situações, inclusive no âmbito da concentração fundiária. Mas sempre atentando para que estes, quando promovidos, o fossem de tal modo a não desarticular o processo produtivo.

Do lado das organizações de trabalhadores rurais, a questão principal continuava a perpassar pela problemática da extinção do latifúndio como via de acesso à democratização da terra; esta, como se pode denotar nos discursos da Igreja e da CONTAG, continuava no centro de uma questão, cuja solução tinha por objetivo a justiça social e a cidadania nunca alcançada pelos segmentos marginalizados do campo.

Trata-se da continuidade de um discurso, por parte da CONTAG, comprometido com ideários dos anos 50/60. A tentativa de buscar apoios em segmentos industriais urbanos, do mesmo modo que em décadas passadas, voltava a ser acenada. A crítica ao latifúndio para além da questão ética - ao modo como a Igreja o tratava - também tinha motivações claramente econômicas. Sentia-se nas entrelinhas o objetivo de colocá-lo como entrave à expansão de uma economia moderna, articulada e assentada sobretudo nos mercados internos. Por essa via, buscava-se sensibilizar prováveis interessados, no âmbito da burguesia industrial e das classes médias urbanas de um modo geral, para um apoio mais decidido à proposta. Trabalhava-se a partir de uma provável contradição de interesses entre setores urbanos e rurais da burguesia.

A atitude por parte dos segmentos burgueses industriais ante a proposta vinha sendo, contudo, amplamente reticente, reduzindo-se a um apoio genérico, o que não representava, de

certo modo, uma novidade. Tal como nas décadas de 50/60, suas representações não assumiam o latifúndio como entrave ao desenvolvimento do capitalismo; nem apostavam numa perspectiva reformista voltada para esse fim. Qualquer intuito de segmentar interesses das burguesias urbana e rural, sobretudo no momento da transição, tinha que considerar, portanto, essa realidade marcante e nem sempre observada em determinados âmbitos: o compromisso da burguesia industrial se evidenciava cada vez mais estreita com os CAI's modernos, por onde vislumbravam a possibilidade de investir produtivamente e com eficiência; ou com a própria terra, como reserva de valor. Do governo, as expectativas se limitavam à concessões de incentivos, pelo quais firmemente batalhavam através dos diversos meios de pressão, com vistas à ampliação da aplicação rentável de seus capitais (141).

Em vista das próprias ambigüidades presentes na formulação do Projeto CONTAG/IGREJA - com um pé numa proposta de teor desenvolvimentista e com outro no assistencialismo -, as classes dominantes do agro não têm dificuldades para manobrar. A Reforma Agrária, tal como encarada pela Igreja e pela CONTAG, era um instrumento essencialmente voltado para a defesa dos interesses dos "pobres do campo". Enquanto tal, abria brechas para que sua configuração assumisse conotação assistencialista, contra a qual a burguesia proprietária rural não se movia. Pelo contrário, tendia a reforçá-la, definindo seu apoio a uma perspectiva reformista que contemplasse a situação de marginalidade prevalente no

141 Não se trata de uma rejeição pura e simples à Reforma Agrária. A questão é de ênfase ou de significado conferido à proposta. Para as organizações empresariais, de um modo geral, reformas significam: uma "política assistencial complementar à política agrícola, de forma a minorar a exclusão, pelos governos, dos produtores rurais do setor produtivo, tal como vinha ocorrendo desde os anos 60/70. As áreas destinadas aos assentamentos de reforma agrária teriam que estar restritas às terras devolutas ou às propriedades particulares não produtivas, desde que indenizadas de forma justa. (Cf. BRAZILIANO DA SILVA, J. Mas Qual Reforma Agrária? Reforma Agrária, Ano 17, nº 1, abril/julho 87).

agro. Tudo isso com elevada dose de oportunismo, já que no fundamental essa era a janela por onde buscavam simplesmente introduzir a defesa de seus antigos privilégios. O que fica bastante claro quando, através de pressões "lobbistas", suas representações conseguem manter, no Decreto da Reforma Agrária, a função social da terra desvinculada da chamada empresa rural.

Ao tempo em que não discordam de uma política voltada para os desassistidos, as classes dominantes conseguem, tal como no Estatuto da Terra, que a empresa rural continue como sinônimo de entidade produtiva, portanto inatacável por instrumento de reforma. Indo além nesses pressupostos, interferem decididamente sobre concepções que passam a grassar nos trabalhos constituintes. Sobretudo quanto aos limites da própria reforma, ou à sua ineficácia enquanto instrumento capaz de solucionar problemas vinculados à racionalidade no uso da terra. Neste caso, tornam quase consensual a prioridade que deveria ser concedida à política agrícola (142).

Neste sentido, os aspectos mais importantes que permeiam a transição são os seguintes: de um lado, o MTST se estrutura nacionalmente buscando definir parâmetros organizativos que deveriam prevalecer nas áreas ocupadas, ainda que distante, no entanto, de qualquer apoio oficial explícito. Enquanto isso, a CONTAG, mesmo incorporada como interlocutora do governo, fica à margem de qualquer tomada de decisão mais importante. Em que pese o pretenso caráter democrático da transição, o governo não modifica as regras institucionais

142 Em torno desta questão de fato, não parecia haver dúvidas entre os legisladores constituintes e organizações representativas. "É importante registrar que todas as questões relativas à política agrícola eram apresentadas como "questão fechada" nos trabalhos constituintes. O que significa que em nenhum momento os defensores da Reforma Agrária deixaram de pensar nos "excluídos" para se indagar sobre o processo mesmo de exclusão dos pequenos produtores rurais de suas terras. (Cf. D'INCAD, Conceição. Governo de Transição: Entre o Velho e o Novo Projeto Político de Reforma Agrária. Lua Nova, nº 20, maio 90, p. 115).

no tocante aos critérios de participação das organizações em decisões estratégicas, deixando-as atreladas às suas determinações.

O aspecto formal da participação da CONTAG nas Comissões Regionais de Reforma Agrária não altera, no fundamental, o caráter pouco efetivo dessa inserção. O Plano é uma criação do governo, assim como governamental é sua implementação. As comissões tripartites (governo x representantes patronais x representantes dos pequenos produtores), formadas para seu acompanhamento, se assemelhavam mais, por sua natureza, a instrumentos de cooptação e de legitimação de uma proposta, primando antes pela ambiguidade do que por uma vontade efetiva transformadora.

De qualquer modo, o tão só aceno reformista consegue acirrar alguns conflitos, cuja solução vinha sendo até então conduzida nos limites do próprio aparelho estatal. O aceno radical do movimento de ocupação de terras e a incorporação, pelo menos formal, da Reforma Agrária como projeto governamental tornam claro para os proprietários rurais a inutilidade dos instrumentos de representação de que dispunham - a CNA - para defender seus interesses.

A criação da UDR é um reflexo desse descontentamento, e é sintomaticamente formada por aqueles que mais diretamente estavam sendo ameaçados pelos movimentos de ocupação ou por processos desapropriatórios - os grandes pecuaristas. Seus mentores viam claro a inutilidade da estrutura organizativa patronal da CNA para se contrapor à ofensiva dos trabalhadores rurais, ainda mais, diante das "ameaças" concretas de democratização. Daí, sua opção pela violência enquanto método de combate ao que consideravam a principal problemática vivida nesses momentos de transição no agro brasileiro: a afronta ao direito de propriedade.

Com essa "bandeira", a UDR avança nos espaços abertos pela indefinição institucional - por cima de qualquer legalidade -, capitalizando desconfianças e suspeitas em áreas que quase nada tinham a ver com seus interesses específicos, mas onde predominava verdadeiro vazio organizativo. É o caso, por exemplo, dos produtores articulados e modernos. Estes, mesmo tendo, como únicas e verdadeiras alianças, os "lobbies" agroindustriais situados na frente do processo de comercialização, quando se imaginaram ameaçados pelo avanço das reivindicações redistributivas, não vacilaram em se aproximar "defensivamente" das "lideranças radicais" da UDR.

Mas tanto a UDR - pela direita - como a MTST pela esquerda, em nenhum momento conseguiram se legitimar como interlocutores governamentais. Enquanto fazia "vistas grossas" para o sem número de assassinatos, promovidos nas zonas de conflito sob a égide da UDR, e reprimia abertamente as ocupações do MTST, o governo - só marginalmente - dialoga com uma ou outra. A alegação era a da não propriedade dos métodos utilizados pelas referidas entidades para o alcance de seus objetivos. Na tentativa de ocupar esse espaço legal, entidades patronais - como a DCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), a CNA, a SRB - fundam, em 1986, a Frente Ampla Agropecuária, organização informal que, no fundamental, não divergia da UDR. Silenciando ao longo de todo o período de maior ofensiva violenta, a Frente Ampla busca de maneira "civilizada" ocupar espaços que caberiam à UDR como "voz" no aparelho institucional, defendendo contudo os mesmos postulados.

É importante destacar que a transição, no plano da institucionalidade participativa no que tange à política agrária, conservou quase intocado todo o aparelho anterior. Se são renovadas as possibilidades organizativas com eliminação de grande parte de restrições nesta direção, o governo não amplia espaços institucionais para a

participação efetiva no processo de tomada de decisões. Esta continua afeita às instâncias burocráticas, por onde se busca cooptar movimentos e organizações visando dar uma efetivação maior às suas definições, sem prejuízo de seus pressupostos básicos.

Em regiões como o Nordeste, particularmente nas áreas reformadas os sindicatos oficiais reeditaram os papéis que desempenharam ao longo da ditadura militar, de meros apêndices do aparelho estatal. Se, antes, estes se configuravam através da função que desempenhavam como intermediários da seguridade social no campo, ao longo da transição se confinaram aos estreitos limites da participação subsidiária nas orientações estatais. Quer no âmbito de projetos específicos, quer nas áreas reformadas, os sindicatos foram financiados para cogestionar ações de pequena importância efetiva no sentido transformador, em que pese ser significativa para o intuito legitimador do novo regime.

No âmbito dessas restrições à participação efetiva no processo de tomada de decisões na agricultura, irão se destacar três aspectos que demarcam claramente as especificidades do processo de transição. Em primeiro lugar, a inexistência de uma "concertação social" - não havia interlocutores definidos - o que não implica que os "notáveis" dos setores de ponta, sobretudo dos CAI's, não tenham exercido influência, diretamente ou através de seus "lobbies" parlamentares, sobre as decisões tomadas. Em segundo lugar, a tentativa de cooptação dos sindicatos de trabalhadores rurais (CONTAG) na implementação de ações previamente definidas no âmbito das burocracias. Em terceiro, o difícil surgimento de novas alternativas organizativas, a exemplo da estruturação do sindicalismo de assalariados rurais, através do qual se ressaltam desde aspectos ideológicos presentes no próprio sindicalismo - a

resistência à diferenciação organizativa no agro - à própria resistência das instâncias de poder, temerosas de radicalização reivindicativa ¹⁴³.

143

As discussões sobre a oportunidade de um sindicalismo exclusivo de assalariados aguçam algumas divergências entre segmentos vinculados à CUT e à CONTAG, colocando-se a primeira numa posição de defesa de sua necessidade diante da própria realidade concreta, e a segunda questionando sua viabilidade.

CAPÍTULO 5 POLÍTICAS REFORMISTAS NO AGRO. ESBOÇOS GERAIS DE
UM INTENTO COMPARATIVO.

Nos países mais desenvolvidos, em termos capitalistas, a questão da reforma agrária já havia se transformado, desde os anos 50, em algo amplamente secundário no plano das políticas estratégicas. De um modo geral, ela permaneceu como bandeira de luta apenas no chamado "mundo subdesenvolvido". Sua eficácia transformadora há muito vinha sendo questionada, com particular ênfase a partir do momento em que a modernização começou a desfalcar a agricultura do perfil hegemônico que desfrutava.

Intriga, quanto a esse ponto, a atualidade desfrutada pelo aceno reformista em países como Espanha e Portugal, ou mesmo no Brasil, tendo em conta a real transformação ocorrida nestas sociedades, após longos anos de intenso processo de crescimento, particularmente no campo industrial. Mais ainda, é de estranhar a ênfase a ela concedida no momento da transição para um novo regime democrático, a partir de meados dos anos 70.

Ora, no limiar da transição democrática, estes países já não se configuravam como casos típicos de subdesenvolvimento, ou de economias de base agrária. Vistos no seu todo, por seu PIB e composição - peso da indústria -, só com muito esforço podia-se considerá-los - mormente a Espanha - como paradigmáticos do atraso. No entanto, a Reforma Agrária continuou a ser defendida, em todos eles, como instrumento fundamental no conjunto das exigências de medidas transformadoras.

O intuito de justificar este aparente paradoxo tem enveredado por âmbitos diversos, desde aqueles de natureza ideológica a contingências políticas e organizativas. Em

quaisquer desses esforços interpretativos, contudo, sua permanência como reivindicação localizada tem-se dirigido para uma problemática amplamente consensual: a própria natureza do processo de desenvolvimento nesses países, profundamente desigual, por onde se acentuam alguns traços que, se não são específicos em termos de trajetória - considerando as demais experiências -, são pelo menos peculiares.

De fato, os referidos países, bem observado, continuam a evidenciar, com maior nitidez, algumas características só encontráveis em economias retardatárias. São características que se acomodaram, sem qualquer transtorno, à própria dinâmica sócio-econômica. Trata-se, de um lado, da reprodução das desigualdades regionais e conseqüente preservação de bolsões de subdesenvolvimento e pobreza; e, de outro, do acentuado peso das grandes explorações fundiárias. Esta permanência estrutural tem sido a principal justificativa encontrada para a continuidade e atualidade da Reforma Agrária e para seu aceno mais acentuado nas regiões mais atrasadas dos referidos espaços nacionais.

Questão maior nesse sentido tem sido, objetivamente, não a discussão sobre a necessidade ou não de uma reforma, mas o questionamento de seus modelos e de sua viabilidade em determinados contextos. É o que se tentará efetuar através de uma análise das prioridades de política agrária, com acento em como elas foram se acomodando às mudanças na correlação de forças nos momentos da transição democrática.

5.1 MORTE DE FRANCO E A FALÁCIA DAS "POLÍTICAS ESTRUTURAIS"

Desde a anunciada morte de Franco, o quadro sócio-político espanhol passou a viver sob forte tensão. Se, de um lado, disseminou temores de vazio político, após 40 anos de ditadura, de outro não deixou de aguçar expectativas nas

forças democráticas. Seja naquelas que vinham apostando, desde muito, na ruptura com esse quadro como pressuposto para a retomada de um processo democrático de tomada de decisões; seja nas que, mesmo co-participando do regime, esperavam poder reformular alguns dos seus pressupostos políticos.

Consumada a morte do ditador, frustrações se generalizaram. Afinal, o país como um todo permanecera o mesmo, atado aos velhos aparatos institucionais; como novidade, apenas a entronização do rei Juan Carlos. As políticas concretas, sobretudo as vinculadas ao agro, continuaram subsumidas no quadro de incerteza e de semiparalisia governamental. Nada de novo surgira. O futuro do novo regime mantinha-se totalmente imponderável. Ao lado disso, começa a se ampliar uma consciência de que, no espectro político predominante, nenhuma força tinha condições de num só golpe, romper com suas determinações. Esta consciência foi relevante para uma nova tomada de posição, assumida com ênfase no campo da oposição: a assunção de que, só através de um pacto político entre as representações políticas espanholas, se conseguiria transitar para uma nova etapa democrática.

A busca do consenso foi se configurando, assim, como alternativa mais aceitável, diante da própria correlação de forças que prevalecia naquele momento. Sacrifícios de princípios e propostas foram assumidos em nome de um ideal que passava a ser comum: salvaguardar o caráter pacífico da transição. Imbuídos desses ideais, são celebrados em 1977 os Pactos de La Moncloa, através dos quais se buscava traçar metas consensuais que contemplassem o cumprimento desses objetivos.

Um desses pontos consensuais estabelecidos em La Moncloa perpassava justamente pelo estabelecimento das bases para a política econômica até 1979, no seio das quais, como viria a

se verificar, a problemática agrária é premiada com instrumentos poucos efetivos e de caráter bastante genérico. O máximo conseguido não ultrapassou o compromisso formal com o estabelecimento de uma nova Lei de Reforma e Desenvolvimento Agrário (LRDA), em substituição à que vigia desde 1973, através da qual pretendia-se: agilizar os mecanismos desapropriatórios por interesse social, promover alterações na sistemática indenizatória, estabelecer arrendamentos rústicos que favorecessem arrendatários comprometidos com a melhoria de sua explorações, e uma Lei de Cooperativas e Entidades Associativas Agrárias.

O governo, contudo, não cumprirá esses objetivos, propondo alternativamente, em 1979, nova "Lei de Fincas Mejorables", com trâmites legais bem mais facilitados ¹⁴⁴. O objetivo era evitar o prolongamento dos prazos de desapropriação, introduzindo o importante mecanismo de expropriação de uso a justo preço (relativamente baixo). Na ausência de vontade política, a nova lei tampouco foi acionada, frustrando assim os primeiros intentos de modernização das políticas estruturais de cunho agrário.

No decorrer da primeira legislatura constitucional (1979-82), surge primeira novidade importante dessa fase de transição: trata-se da criação dos Estados das Autonomias. A estes, passam a ser conferidos direitos até então não reconhecidos, tais como os de elaborar políticas específicas, desde que não contraditórias com a unidade nacional. Do ponto de vista da política agrária, isto veio a corrigir uma tendência centralista herdada do franquismo, que não conferia qualquer expressão às especificidades regionais.

144 Segundo a nova lei, seriam susceptíveis de expropriação: "fincas" inexploradas há 2 anos, as que não aproveitassem os recursos disponíveis, e aquelas superiores a 50 ha de regadio ou 500 ha de sequeiro ou aproveitamento florestal.

Os esforços nessa direção, se são coroados de êxito num primeiro momento, não se traduzem numa reorientação efetiva do eixo das políticas. O programa de política agrária que se elabora, ainda que contemplando os interesses da agricultura familiar (Estatuto da Exploração Familiar, lei das concentrações parcelarias restritivas, etc), mantinha-se preso por seus instrumentos prioritários - política de preços - às expectativas dos grandes agricultores¹⁴⁵; deixando à margem inclusive as fontes de recursos necessários à sua implantação, do que resultará mais uma frustração da iniciativa governamental.

A ascensão de um governo socialista, em 1982, não contribuiu para alterar, no fundamental, as linhas predominantes das políticas no campo. Estas permanecem desatentas, em seus eixos básicos, aos problemas tradicionais do agro, tidos como irrelevantes diante daquilo que era considerado prioritário naquele momento: preparar a adesão da Espanha à CEE (Comunidade Econômica Européia). Com esse objetivo é que ênfase maior passa a ser conferida à "reestruturação dos setores mais problemáticos" com vistas à integração - lácteos, vinho, olivar etc -, ao tempo em que se extingue o monopólio da compra de trigo pelo Estado e se reorganiza o crédito oficial. As políticas reestruturadoras radiciais são relativizadas e perdem espaços de legitimação diante da tendência hegemônica modernizadora. Eram poucas, inclusive, as forças organizadas que insistiam na Reforma Agrária como alternativa ao desemprego rural visível no sul do país. A perspectiva dominante era dar-lhe um tratamento que conciliasse o atendimento do problema em si - o desemprego - sem prejuízo das hegemonias estabelecidas, a exemplo de

145 Essa contradição irá repercutir posteriormente quando da implementação do Plano de Reforma Agrária em Andaluzia.

subsídios a desempregados ou melhoria da oferta de serviços sanitários.

Mas, diante do desemprego rural que se alastrava no sul e do movimento pró-reformista mais radical da Sociedad de Obreros y Campesinos (S.O.C), o governo aprova a Lei de Reforma Agrária de Andaluzia (LRAA), em 1984. Esta aprovação transforma Andaluzia na primeira comunidade autônoma a dar um tratamento específico, e de certo modo original, a problemas direta ou indiretamente relacionados à concentração da terra e ao deficiente aproveitamento dos recursos.

O intento era o de melhorar as possibilidades de uma ação reestruturadora, ao nível tanto da propriedade como do próprio processo produtivo. São assumidas como corretas as críticas a ações meramente redistributivas como um fim em si mesmo, e busca-se, através de seus principais instrumentos, tornar mais efetivo o aproveitamento dos recursos, combinando ações expropriatórias e fiscais com o efetivo cumprimento da função social da propriedade. Em decorrência, estabeleceu-se um conjunto de sanções para as propriedades que não atingissem um determinado nível de aproveitamento sócio-econômico, variando da expropriação de uso ou de domínio a planos de melhoria forçada, ou tributação progressiva.

Na nova lei de Reforma Agrária em Andaluzia, pretendia-se corrigir, antes de tudo, mecanismos ultrapassados ou inadequados, especialmente aqueles da lei de Reforma e Desenvolvimento Agrário de 1973. Mesmo não sendo uma ruptura radical com o curso que vinha tomando o processo de modernização no campo até então, buscou-se ao máximo ajustá-la às exigências e pressões de grupos de interesses no âmbito regional.

OS INTUITOS DA NOVA LEI

Nas suas Normas Gerais, há uma preocupação em definir os três principais eixos que deveriam nortear a prática reformista. Lá se encontra que: o cumprimento da função social da propriedade da terra, o estabelecimento e desenvolvimento de explorações agrárias rentáveis social e economicamente, como contribuição à solução de graves problemas sociais, são princípios inspiradores do regime jurídico que se busca estabelecer. Princípios básicos para cujo cumprimento se volta todo o arcabouço legislativo.

No que tange à função social da propriedade, a vigor a legislação não inova ao postular que o direito de propriedade sobre a terra deve ter, como contrapartida, a obrigação de conservação do solo e a proteção da natureza. A inovação fica por conta das penalidades impostas ao seu não cumprimento, de que são exemplos:

- a) A expropriação do domínio ou do uso.
- b) O estabelecimento de planos de exploração e melhoria, ou de planos individuais de melhoria forçada.
- c) A expropriação por interesse social de acordo com a legislação geral do Estado na matéria.
- d) A transformação de grandes zonas de interesse geral da Comunidade Autônoma.
- e) A concentração de explorações.
- f) A alocação das terras públicas a particulares, segundo os critérios sociais que devem presidir a redistribuição da terra.

- g) A aquisição, por compra e venda, de terras, quando for conveniente para o cumprimento desta lei.

Ao que se acrescentava ainda a aplicação de medidas tributárias, tais como o Imposto sobre terras subutilizadas.

A expropriação do "domínio ou do uso" passou a ser um instrumento importante e inovador, dentro das características da reforma em implantação, ao lado de outros instrumentos como o "estabelecimento de planos de exploração e melhoria", ou "planos individuais de melhoria forçada". Percebe-se aí a intenção de melhorar os padrões produtivos, sem ruptura forçada, no âmbito da institucionalidade, com o direito de propriedade estabelecida.

Isto ficará mais evidente ainda nos Decretos de Atuação Comarcal. Nestes, fica delineada a Comarca como espaço concreto de intervenção; dentro dela, as ações propostas procuram ajustar-se estruturalmente a uma nova perspectiva sócio-produtiva que se busca implantar. Onde, enfim, buscam-se renovar as condições para a integração, em bases modernas, dos processos de produção agroindustriais.

Nos Decretos de Atuação Comarcal são determinados:

- a) o perímetro definitivo da Comarca;
- b) as orientações em matéria de produção, segundo as características agronômicas da Comarca, de acordo com a ordenação da atuação econômica geral do Estado;
- c) nesse caso, o Plano Comarcal de Melhoria;

d) as correspondentes atuações concretas da Administração relativa ao exercício da exploração agrária das unidades que integram a Comarca.

e) Plano de Ordenamento de Explorações, nesse caso, para promover na Comarca, mediante as ajudas e estímulos que se acordem, a constituição de explorações de dimensões suficientes e características adequadas em termos de estrutura, capitalização e organização empresarial, segundo as condições que se fixem no Decreto;

f) relação de obras e atuações visando a melhoria da infraestrutura física e aproveitamento dos recursos; e

g) adoção das medidas que, dentro dos programas gerais de atuação do governo andaluz, contribuam para a industrialização dos produtos agrários e sua comercialização.

Tudo com o intuito de renovar as condições espaciais de produção. A legislação procura, inclusive, impor o máximo de rigor contra seu não cumprimento. Com esse intuito, no tocante ao "exercício da exploração agrária das unidades que integram a Comarca", torna obrigatória a publicação, por exemplo, de indicadores como:

a) os valores dos índices técnico-econômicos (revisados a cada cinco anos) que reflitam o nível de aproveitamento médio e ótimo das explorações agrárias, índices que levarão em conta, pelo menos, os seguintes critérios: produto bruto/ha, nível de emprego/ha e intensidade do cultivo. Em todo caso, se entenderá como nível ótimo o que corresponde aos valores de ditos índices para o grupo de explorações que, através de uma adequada combinação de fatores produtivos, logrem o melhor aproveitamento por hectare

(ponderando-se, no caso, os diferenciais de qualidade do solo);

b) a relação de unidades que não cumprem a sua função social, de acordo com o grau de aproveitamento dos recursos;

b1) são objeto de imediata expropriação do domínio ou do uso, após sua declaração de unidades manifestamente melhoráveis, por não alcançar 50% dos índices médios da Comarca fixada pelo Decreto;

b2) ficam sujeitos à elaboração de um plano de exploração e melhora nos termos da lei de "Fincas Manifiestamente Mejorables", sem prejuízo do disposto no número anterior, por não alcançar os índices médios da Comarca;

b3) nesse caso, ficam sujeitos à realização de um plano individual (...), de acordo com o Plano Comarcal de Melhora, onde devem entrar as seguintes orientações: o perímetro da comarca afetada; obras a realizar; dimensão das unidades ou explorações sobre a qual atuará o plano; os critérios gerais aos quais devem adaptar-se os planos individuais de melhoria; orientação produtiva.

A declaração de uma unidade produtiva como "manifiestamente mejorable", a ser efetuada pelo Conselho de Governo, sob proposta dos conselheiros de agricultura e pesca, implicará no reconhecimento do não cumprimento da função social da terra, do interesse social da melhora do imóvel através de expropriação, e da necessidade de ocupação do mesmo. A partir desse momento, ela passa a ser incluída no catálogo de "Fincas Rústicas Mejorables", sujeita à expropriação imediata. A expropriação consistirá na privação singular do direito de uso ou desfrute, dentro ou defronte, mediante o arrendamento ou convênio florestal forçados com o IARA-Instituto Andaluz de Reforma Agrária, da "finca" afetada.

Como se pode perceber, há uma convergência de esforços direcionados para um mesmo propósito: a transformação econômica e social de grandes zonas (...), sem prejuízo das competências do poder central nesta matéria, tem por objeto mudar em profundidade, por razão de interesse geral da Comunidade Autónoma, as condições econômicas e sociais das mesmas, quando ela requeira a realização de obras ou trabalhos gerais ou que apresente especial complexidade que, por ultrapassar a capacidade privada, requeiram apoio técnico... Situações que requerem:

a) Transformações em regadio;

b) realização de obras em zonas sequeira, transformando o sistema produtivo, ou em zonas cujos terrenos devam ser protegidos ou drenados, quando abarquem grandes superfícies. Como transformação das grandes zonas irrigáveis, compreende-se no caso:

a) a criação de infra-estruturas de transportes e uso de águas;

b) a criação de adequadas unidades de exploração e de destinação a seu usuário.

Em suma, a busca de "racionalização" do uso dos instrumentos produtivos, é o que se verificará também quando da discussão sobre a orientação a ser dada à destinação das terras públicas:

- "As terras e direitos do Instituto Andaluz de Reforma Agrária - IARA, poderão ser destinadas aos agricultores em concessão administrativa, arrendamento, subarrendo, e em certos casos, em domínio (...) dependendo das finalidades da política agrária e social (...)" Medida que não só atenta

para variedade de formas de destinação das terras para uso, como procura enfeixá-la em torno de obrigações concretas:

- O título de concessão administrativa deverá conter, entre outros extremos, a determinação concreta dos índices de aproveitamento (...), o prazo máximo de vigência da concessão, os encargos e obrigações específicas. No caso do não cumprimento das condições gerais ou específicas pelo concessionário, poderá ocorrer desapropriação do domínio ou do uso.

- " Somente poderão ser beneficiários dos assentamentos em terras públicas, os agricultores individuais ou coletivos que mereçam ou pretendam adquirir a consideração de exploradores diretos e pessoais, segundo as normas regulamentárias de desenvolvimento da presente lei."

Daí efetuar-se um perfil das unidades beneficiárias da lei, a partir do qual se busca eliminar possíveis ambigüidades:

- "Denomina-se exploração familiar agrária o conjunto de bens e direitos organizados empresarialmente por seu titular para a produção agrária, primordialmente com fins de mercado(...)". Deve o produtor para tanto reunir as seguintes condições:

- desenvolver a atividade empresarial agrária como principal, assumindo diretamente o risco inerente à mesma.

- que os trabalhos sejam desenvolvidos pessoalmente, na exploração, pelo titular e sua família, sem que a mão-de-obra fixa, nesse caso, supere, no cômputo anual, a familiar.

- as explorações agrárias de caráter associativo constituídas pelo IARA deverão ter uma estrutura social

adequada a uma dimensão suficiente para ser economicamente viáveis.

Esses aspectos deixam transparecer objetivamente a natureza da Reforma que se pretende implantar, reafirmados quando da definição dos critérios para o assentamento de produtores em terras públicas, postulados a partir de dois vieses bem claros. No tocante, por exemplo, à constituição de explorações agrárias de caráter associativo, exige-se que estas estejam integradas:

- por arrendatários ou parceiros das parcelas (...) salvo nos casos de desapropriação por inadequada exploração;
- pelos trabalhadores agrícolas fixos nas terras adquiridas;
- pelos trabalhadores eventuais das parcelas ou dos povoados limítrofes, de acordo com as jornadas dispendidas nos últimos cinco anos;
- pelos demais trabalhadores, inclusive os por conta própria que aportem suas terras para explorá-las em comum;
- pelos "retornados" à Comunidade Autônoma", ou jovens no primeiro emprego.

Já no caso de não ser possível a exploração agrária de caráter associativo (...), se adjudicarão as terras ou direitos a agricultores individuais.

SINTESE COMPARATIVA COM LEI ANTERIOR

Num esboço comparativo efetuado por SUMPSI (140), podem-se perceber as principais modificações introduzidas na LRAA quando confrontada com a LRDA. Distribuindo-as por tópicos, podemos observar que no tocante a:

Política de Expropriação e de Redistribuição de Propriedade

A LRDA não fixa critérios de distinção entre as terras em excesso e em reserva; define apenas um Plano Geral de Transformação da Zona Irrigável.

A LRAA determina critérios mais rígidos para considerar uma terra "exceptuada", fixando também, como limite para reserva, três vezes a unidade de exploração individual; planeja, além do mais, novos mecanismos para evitar partições e outros negócios entre parentes (pagamentos de desapropriação com títulos da dívida não seria possível em Andaluzia pois feriria princípio constitucional).

Política de Assentamento

Na LRDA as terras em excesso, uma vez expropriadas se repartem em lotes familiares, optando-se por um modelo de agricultura familiar e de pequenos proprietários, que além de problemas políticos - conservadorismo camponês - carecia de qualquer viabilidade técnica. Nos assentamentos seguiam-se critérios social familiares anacrônicos, por não privilegiar os mais aptos; critérios localistas: terras do povo para os do povo, etc.

146 SUMPSI, J.M., op. cit., p. 256 e 260.

Na LRAA, sem deixar de promover a agricultura familiar em um ou outro caso, optou-se claramente por assentamentos associativos em unidades de médio e grande tamanho, sem que os assentados tivessem acesso à propriedade. No âmbito seletivo, prevaleciam: grau de formação profissional, forte apoio gerencial e financeiro às cooperativas instaladas (sem paternalismo como no IRYDA - Instituto de Reforma e Desenvolvimento Agrário). O IARA estabeleceu medidas rígidas para apresentação de resultados contábeis, etc.

Política de Colonização

No LRDA prevalecia, tal como ocorreu no caso dos assentamentos, uma forte dose de paternalismo: construção de pequenos povoados para colonos com equipamentos, resultando em relações anacrônicas, em cujo centro, como benfeitor, estava o IRYDA.

Na LRAA, opta-se pela via da integração dos colonos nos povoados próximos, considerando-os assim como cidadãos normais, aos quais simplesmente se facilitou o acesso à terra; no tocante às inversões estas se centravam na área produtiva.

Política de Financiamento

Na LRDA, os esquemas financeiros se situavam fora de qualquer circuito normal de créditos - inclusive do crédito oficial. Como se costuma dizer, não é um tratamento a favor mas benfeitor. Os reembolsos das inversões nas zonas irrigáveis se realizavam com longos períodos de carência e prazos muito amplos.

Na LRAA, os esquemas financeiros se acercavam dos circuitos normais do crédito oficial. As obras de interesse social são financiadas integralmente pelo IARA; as de interesse comum,

50%, as de interesse particular, 40%. Além do mais, nas obras de interesse privado, a novidade é que não são obras executadas pela administração mas pelo interessado. Foi a forma encontrada para liberar e racionalizar os esquemas financeiros.

Concentração Parcelária

Na LRDA houve uma preocupação exclusiva com a concentração de parcelas.

Na LRAA, introduz-se a nova figura jurídica da concentração de explorações. A base de atuação consiste em definir parâmetros relativamente reduzidos, dentro dos quais uma série de agricultores concentrem suas explorações em uma cooperativa de produção para a qual a Administração aponta novas terras expropriadas ou compradas. Desse modo, não há só uma concentração física, mas uma concentração econômica criando uma exploração associativa; em tudo contrastante com a anacrônica lei anterior que privilegiava hortas comunitárias, as "Hermandades" Sindicais de lavradores e pecuaristas, etc.

As diferenças entre concepções de política agrária são, pois, nítidas. Mais concretamente no caso da LRAA, ênfase maior já não é mais concedida ao clássico objetivo de eliminar a grande propriedade da terra para distribuí-la entre pequenos produtores. Por seus objetivos e instrumentos, ela se acerca do moderno conceito de Reforma Agrária Integral, absorvendo os reflexos das próprias transformações que se operam na agricultura andaluza ao longo das últimas décadas. Parte-se do suposto de que, nos últimos anos, a terra não passava a simbolizar mais que um meio de vida; que diminuíram, de forma acentuada, as pressões por sua apropriação efetiva, e que a luta dos trabalhadores se dirigia cada vez mais, como prioridade, à

busca de um emprego. Fruto da própria dinâmica experimentada pelo agro na região, difunde-se e ganha corpo a idéia-força de que desmembrar a propriedade era comprometer a produtividade de alguns cultivos; era perder a oportunidade de aproveitar as economias de escala. Donde passa-se a concluir que políticas agrárias com acento puramente redistributivo poderiam implicar num claro retrocesso.

Através de instrumentos legais, procura-se inviabilizar, portanto, qualquer iniciativa destinada a promover uma reforma agrária radical, culminando numa decisão de não romper com o caráter pactuado de transição. Entende-se como um contra-senso uma política agrária que se limitasse a ser um fim em si mesma, que não atentasse para as necessidades da dinâmica global do sistema.

Do ponto de vista legal, pois, ao tempo em que se buscam inviabilizar qualquer iniciativa destinada a promover uma reforma agrária radical e em massa, procura-se imprimir-lhe uma conotação mais próxima de uma política global de desenvolvimento; conotação que assumia uma dimensão ao mesmo tempo regional e articulada.

Como justificativa analítica, assumia-se que, nas últimas décadas, a reprodução da desigualdade no âmbito interno da região não havia apresentado qualquer disfuncionalidade na dinâmica da acumulação global (nacional). Era um fator importante para que, politicamente, o próprio governo central se mostrasse relutante em apoiar uma iniciativa que, traduzindo interesses regionalmente localizados, pouco afetava os interesses mais gerais.

A configuração regional assumida pelo princípio reformista em Andaluzia se submete, no entanto, a princípios norteadores bastante claros. De um lado, sobreleva-se a problemática de eficiência em que o uso da terra devia se

pautar, e do outro o da equidade. O conceito de eficiência é deslocado, no caso de sua conotação exclusivamente privada, passando a se subordinar ao princípio constitucional da função social da terra, ultrapassando as lógicas particulares de funcionamento de cada empreendimento. O princípio da função social impunha à terra o atendimento de certos padrões produtivos e sociais uniformes segundo suas características específicas.

A questão da equidade está intimamente relacionada ao papel atribuído à eficiência social. Ou seja, a terra não podia receber mais um tratamento que respondesse simplesmente ao interesse de seu proprietário particular. As formas concretas de sua utilização deveriam estar subordinadas ao controle da sociedade - ou do Estado - que não só impõe obrigações como busca contemplar os interesses, não só dos seus proprietários como de outros grupamentos sociais.

Em que pese, contudo, o esforço efetuado no sentido de que esses objetivos fossem cumpridos, o que predominou até 1986/1987 foi certa unilateralidade de seus resultados. Prevaleceu a eficiência sobre a equidade, como um sintoma do peso ainda desfrutado pelos grandes agricultores em Andaluzia, sobretudo daqueles mais retrógrados que, aproveitando as indecisões no campo jurídico e os esquemas de "concertação social" - onde desfruta de peso específico a CEA - Central de Empresários de Andaluzia, impediam que mecanismos expropriatórios cumprissem qualquer papel redistributivo. Em algo de certo modo previsível, considerando-se as próprias concessões estabelecidas no âmbito dos acordos efetuados tendo em vista garantir o processo de transição.

Esta situação tem ensejado algumas avaliações bastante sintomáticas da LRAA. Mesmo que, no plano diagnóstico tenha havido certa confluência no tocante à atualidade da Reforma

Agrária em Andaluzia, enquanto exigência de adequação estrutural, nem todos parecem concordar com sua oportunidade. Sob esse prisma, alguns tendem a vê-la como uma ameaça, por sua inserção no exato momento em que a Espanha já se encaminhava para integrar-se no Mercado Comum Europeu; quando se renovavam as expectativas de que reforços fossem efetivamente alocados, no âmbito da Política Agrícola Comum, para a renovação estrutural dos espaços mais defasados tecnologicamente (Ver ANEXO 1). Por outro lado, não só o governo central reluta em conferir importância ao plano reformista em Andaluzia, também as organizações mais radicais, no campo político ou sindical, desconfiavam da sua capacidade de vir a ser, por sua timidez, o instrumento promotor de redistribuição da propriedade e de solução do problema do desemprego.

5.2 DO GOLPE MILITAR ÀS FRUSTRAÇÕES DE UM INTENTO REVOLUCIONÁRIO EM PORTUGAL

Os primeiros momentos da "Revolução do Abril", em 1974, são marcados no campo do sul pela retomada das lutas de teor quase que exclusivamente reivindicativas, identificadas com a questão salarial ou condições de trabalho. Amplos contingentes de assalariados - sobretudo os temporários - no decorrer da abertura democrática que dá seqüência à derrubada da ditadura, intentam ocupar novamente seus espaços, retomando uma velha tradição de luta, ao estilo do que teria ocorrido nas grandes greves da 1ª República (até 1926). No transcorrer dessa grande mobilização efetuada pelos trabalhadores, são reivindicadas, essencialmente, convenções coletivas de trabalho, algumas delas, ressalte-se, amplamente bem sucedidas (147).

147 "A primeira destas convenções foi assinada em Beja, em 20/07/74, vindo a soldar-se em aumentos salariais da ordem de 77% a 120% e na garantia de empregos para todos os homens e mulheres,

Até esse momento, a questão da terra em si ainda não se colocara como elo prioritário no conjunto das reivindicações efetuadas. Ao tempo em que avançava a meta dos trabalhadores por melhoria de suas condições de vida, tem início um vigoroso movimento organizativo que desaguará num acelerado incremento do número de Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Com isso, amplia-se uma frente de luta no campo que tende a ganhar cada vez mais consistência e amplitude, impulsionando pressões sobre o patronato, contribuindo para modificar radicalmente o perfil sócio-econômico do agro. Desde então, este passa a ser marcado por profundos e significativos conflitos sociais.

Contribuem para agrudizar esse quadro dois aspectos amplamente interligados: a crise econômica, cujos reflexos negativos, ao rebater sobre o setor imobiliário, redundam numa forte liberação de mão-de-obra; e o redirecionamento que tende a ocorrer, com a perda do "status" de país colonizador, na composição das tropas militares, amplamente desmobilizadas. Tanto a mão-de-obra liberada do setor imobiliário como as tropas desmobilizadas, por suas origens, tendem a regressar ao campo, aprofundando os elementos de pressão de mão-de-obra no agro, decorrente da crise. Tão mais grave quanto se esgotam as alternativas urbanas para sua solução.

Ao lado disso, deve-se ressaltar também a decisão patronal de não cumprir os resultados das convenções coletivas. É um fator importante que contribuirá para modificar sensivelmente o padrão de enfrentamento, até então predominante entre as classes.

Recusando-se a cumprir determinações legais, sob a alegação de parcialidade, os patrões - latifundiários e capitalistas - passam a assumir postura ofensiva, no sentido de contrariar o movimento ascendente dos trabalhadores; destacando-se, por suas conseqüências, o abandono pura e simplesmente de algumas atividades produtivas, mormente aquelas que, segundo alegavam, teriam tido seus custos mais afetados pelas conquistas salariais recentes dos trabalhadores. Tal decisão irá repercutir duplamente: não só sobre o refluxo que passa a ocorrer na utilização da terra e dos equipamentos, como, em conseqüência, sobre a aceleração do grave desemprego rural.

Contra esse deliberado propósito de descapitalização por parte das explorações agrárias, o volume crescente de demissões ou atraso de salários, os trabalhadores irão dirigir suas lutas nesses primeiros instantes da transição democrática. Só mesmo quando o patronato reafirma sua estratégia de abandono de suas propriedades, com intuito de não cumprir decisões que comprometiam - segundo afirmavam - a lucratividade de seus empreendimentos, é que a luta passa, de fato, a tomar novo rumo. Quando se sentiram acossados e sem alternativas diante das dificuldades geradas pela não utilização das propriedades, os trabalhadores passaram a adotar nova tática, ainda que de forma desordenada, iniciando um processo gradativo de ocupação das referidas propriedades ⁽¹⁴⁸⁾. É um momento importante, a partir do qual o governo despertará para a tomada de iniciativas mais concretas, com vistas ao controle de um processo que até então vinha sendo mantido de forma latente.

148 Só quando premidos pela situação social de desemprego e falta de alternativa é que os proletários do campo resolvem - passado os primeiros momentos do novo governo - assumir nova ofensiva. Contrariando expectativas de certos movimentos da esquerda, que ansiavam pela ocupação dos espaços disponíveis de forma planejada, os trabalhadores resolvem eles próprios promover a ocupação das terras. Aos poucos, foi-se integrando um movimento de ocupação de caráter amplo, refletindo a nova correlação de forças existentes no agro, que abalou profundamente as antigas bases da sustentação do fascismo.

As primeiras medidas legislativas de cunho mais reformista datam desse período, sendo influenciadas pelo quadro objetivo contraditório que passa a se desenhar no agro. Quadro dinâmico, marcado por incessantes alterações nas posturas das classes em movimento e das medidas de política para o agro. É o que se pode depreender da análise de três momentos legislativos importantes compreendidos pela edição dos Decretos-Lei 406-A/76, 236-A/76, e da Lei 77/77¹⁴⁹.

DECRETO-LEI No. 406 - A/75, de 08.07.75.

Com o Decreto-Lei 406-A/75, ficam estabelecidos pela primeira vez, ainda que de forma ampla, os pressupostos essenciais da Reforma Agrária em Portugal. Sua edição procura refletir o quadro objetivo em evolução, marcado pela mobilização efetiva dos trabalhadores rurais, sobretudo nos campos do sul. Diante de uma situação de fato, o governo resolve intervir, numa tentativa de enquadramento legal da referida situação, contornando alguns dos aspectos que configuravam o "caos" fundiário propagandeado.

Já no preâmbulo do referido Decreto, procurava-se deixar claro a aproximação governamental com os princípios assumidos pelo próprio movimento social. O governo parecia simplesmente corroborar aquilo que, na prática, os trabalhadores rurais já vinham efetivando à margem de qualquer imposição legal. Ao estabelecer como sua a meta de "liquidação dos grandes agrários e das camadas que até então têm dominado o campo", e ao admitir que esse processo "tem de constituir (...) obra do poder de iniciativa, de imaginação, de organização, de luta ou de trabalho dos

operários agrícolas e dos pequenos produtores", não fazia mais que reconhecer o que na prática já vinha se observando. Afinal, eram estes os segmentos sociais mais ativos e responsáveis pela dinâmica sócio-política em curso no agro àquela altura.

O Decreto-Lei 406-A/75 buscava-se configurar como:

"Momento estatal num processo social de que são protagonistas principais as classes dominadas do campo, e cuja dinâmica é eminentemente local. (Vislumbrando-se), portanto, neste diploma, por um lado, uma síntese parcelar de experiências e conquistas e, por outro, um apelo e um quadro para que a iniciativa popular se desenrole e se implante, na base de múltiplas assembléias locais, a quem competirá impulsionar a própria reforma- sem prejuízo, aliás, do imprescindível concurso das associações de classe e de outros órgãos específicos".

Em linhas gerais, visava, portanto, dar um cunho legal ao processo em andamento no agro, sem o intuito de conferir-lhe uma forma mais acabada. Daí não entrar em detalhes sobre a institucionalização das formas embrionárias de iniciativa e de organização social local, em que pese apoiá-las explicitamente, limitando-se no caso a "prever e regular o processo de desapropriação".

Como corpo de propostas básicas neste sentido, sujeita - em seu artigo 10. - à desapropriação, prédios rústicos localizados na área de intervenção, a definir por decreto-lei. Aqueles que:

a) pertençam a pessoa singulares, sociedades ou pessoas de direito privado (...) que abranjam áreas superiores a 30 ha irrigados, ou que ultrapassem 700 ha em sequeiro.

b) Estejam, sem motivo justificado, incultos, ou não alcancem níveis mínimos de aproveitamento.

Era uma forma clara de coibir o absenteísmo dos grandes proprietários, reforçando alguns mecanismos que apontam claramente nessa direção. Por exemplo: no cálculo da pontuação para efeitos de desapropriação, não se consideram os melhoramentos introduzidos na propriedade, ou excluem-se do rol das categorias expropriáveis, os produtores autônomos.

Outra medida arrolada no referido decreto tratava do direito de reserva dos proprietários atingidos por medida de expropriação. Quando expropriados legalmente, estes podiam reservar até o limite de 50.000 pontos, desde que, na altura, sua propriedade se enquadrasse em um dos pressupostos apontados na alínea (b) do artigo 10.; isto é, que fossem terrenos minimamente utilizados.

No caso de terras desapropriadas em que os proprietários não a explorassem diretamente, concediam-se prioridade de reservas às cooperativas de produção ou associações afins, excluído-se, nesse caso, pessoas coletivas de direito privado.

Estabelece-se ainda que o Instituto de Reorganização Agrária teria autoridade para requisitar aos "proprietários, arrendatários e demais afetados por medidas de expropriação, o equipamento mecânico e industrial, gado e outros componentes (...) gozando do direito de preferência, com eficácia real, em todas as alienações efetuadas".

De modo proposital, o Decreto-Lei 406-A/75 não entrava em nuances específicas, naturais em qualquer processo legal. Limitava-se claramente a dar uma cobertura aos anseios

reivindicativos dos segmentos populares no agro, sobretudo dos assalariados e pequenos produtores no sul.

O diagnóstico nesse sentido era bastante claro, passando uma crítica radical, à monopolização da terra por proprietários absenteístas e descumpridores de qualquer obrigação trabalhista. Estes eram os alvos de uma ação deliberada já colocada em andamento por seus atores principais - os próprios trabalhadores - agora amparada em princípios legais. O intuito era o de quebrar a força política dos grandes latifundiários, deslocando-os das bases efetivas de seu poder - a terra - entrelaçado com o reforço a ações que traduzissem a constituição de novas relações sociais no campo e apontassem para a constituição de nova sociabilidade.

Sanar a problemática grave do emprego rural através de coletivização ampla, partindo de regiões onde eram mais acentuadas as evidências de concentração fundiária e desrespeito aos direitos dos trabalhadores, foi a meta perseguida pelo movimento dos trabalhadores. Buscou-se ratificá-la, posteriormente, pela legislação governista e, pelo menos até o fim do V governo provisório - finais de 1975 -, esta meta foi gradativamente sendo atingida, em que pesem os tropeços e contradições no próprio percurso.

O término do V governo provisório pode ser considerado o momento inicial de uma transição. Nessa altura o governo torna mais claros onde os efetivos intentos de controlar as forças liberadas com o golpe revolucionário de 74, e de conferir grau maior de unicidade às suas ações. No plano concreto da política agrária - ou da reforma agrária mais especificamente -, inicia-se um processo de amputação gradual de uma experiência que vinha tendo curso: o de ocupação desordenada de terras e de constituição de novas unidades de produção, à margem, quase que completamente, de

qualquer controle estatal. A partir da queda do General Spínola, em novembro de 75, são abertos espaços para a constituição de um novo perfil hegemônico, assentado em novos estratos burgueses modernos, e que desde logo vai se traduzindo em alterações graduais no âmbito da própria política para o agro. Reflexo disto é a publicação do Decreto-Lei 236-A/76, de cujo teor podem se extrair os primeiros sinais de modificações efetivas na trajetória reformista, rompendo com pressupostos que até então tinham-na embasado.

DECRETO-LEI No. 236 - A/76, DE 05.04.76

Através deste decreto são aprovadas alterações substantivas no Decreto 406-A/75, denominado, impropriamente - segundo seus críticos - Lei de Reforma Agrária.

Desde a implantação do VI governo provisório, em que pese haver um consenso entre seus membros quanto à importância da continuidade da Reforma Agrária, colocara-se como necessidade a reversão de alguns de seus principais instrumentos, tais como dispostos no referido Decreto-Lei 406-A/75. No fundamental, buscava-se dar um cunho legal à Reforma em curso, eliminando-se, segundo os novos mentores, aquilo que era considerado " excessivo": desde a falta de controle ao não enquadramento dos organismos estatais.

A ênfase na legalidade do princípio reformista traduzia, de certo modo, o novo estágio na composição de forças responsável pelo esgotamento do V governo provisório. Nesta etapa se abrem espaços para contestação de práticas que, se não eram aceitas no âmbito dos aparelhos de gestão política, eram pelos menos negligenciadas. Não surpreende, pois, que nesse processo os membros do VI do governo provisório tenham abominado justamente a prática das ocupações de terras - sua

frequência e a extensão adquirida - responsável apenas, segundo estes, pela legalização pura e simples de situações de fato. Era o início de retomada das rédeas do Estado por forças até então subsumidas no cipoal hegemônico indefinido.

Crítica maior nesse sentido era dirigida ao quadro de insegurança gerado por uma situação onde, argumentava-se, não havia qualquer observância ao disposto em lei; e à quase total ausência de controle do Estado sobre ações perpetradas no campo, que atingiam desde interesses dos pequenos e médios proprietários a rendeiros e seareiros.

A ofensiva ocupacionista dos trabalhadores rurais passava a contar, desde então, com freios legais, que se atinham imediatamente ao modo como a Reforma Agrária vinha sendo implantada. Buscava-se disciplinar o processo reformista, enquadrando-a técnica e financeiramente, com definição inclusive dos passos gerais que deveriam nortear a organização das Novas Unidades de Produção (NUPs). Foi o caminho encontrado pelas novas forças hegemônicas para contradizer - sem negar - a Reforma Agrária como instrumento de renovação estrutural; atentos, ao mesmo tempo para o reforço da aliança de classes no campo e para a necessidade de impulsos efetivos na produção agrícola.

O Decreto-Lei 236-A/76 se coloca, pois, como instrumento voltado para assegurar, de imediato, o cumprimento do disposto na lei. Seu interesse maior é o de rever alguns dos dispositivos legais previstos no Decreto-Lei no. 406-A/75, tendo em conta a experiência acumulada desde a sua promulgação; além de preencher algumas lacunas que a própria experiência veio a revelar.

Assegurar o imediato cumprimento do disposto na lei tinha o sentido bastante explícito, face ao que se considerava o

quadro "caótico" reinante no campo pós-abril. Buscava-se com sua implementação, e apoiado em legislação complementar:

a) garantir que será colocado termo de ocupação de terras não se aceitando (...), a criação de novos fatos consumados. A expropriação das terras abrangidas pelo Decreto-Lei No. 406-A/75 deverá passar a obedecer rigorosamente às regras nele estabelecidas, no quadro de um plano de intervenção devidamente programado e executado pelos centros de reforma agrária;

b) proceder à desocupação de todas as terras que, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei No. 406-A/75, não são passíveis de expropriação;

c) reconhecer aos rendeiros e seareiros o direito que a lei lhes confere, procedendo-se à revisão de todas aquelas situações em que uns e outros tenham sido expropriados em manifesto desrespeito pelo disposto no Decreto-Lei No. 406-A/75, ou forçados a integrar-se em unidades coletivas contra sua vontade;

d) garantir aos senhorios, quando pequenos ou médios proprietários, cujas propriedades foram ocupadas porque se integravam no quadro das grandes explorações em regime de arrendamento, o direito de propriedade e cumprimento dos contratos de arrendamento, nos termos do Decreto-Lei 201/75. Além disso, propunha-se o referido decreto, a proceder a imediata aplicação do direito de reserva consignados na lei com as devidas alterações que lhe são impostas.

O esforço em proceder uma revisão no Decreto-Lei 406-A/75 já considerava o próprio enfraquecimento das forças que até então tinham estado à cabeça do empreendimento reformista no campo; enfraquecimento que acompanha de certo modo a nova configuração que vai se consolidando no âmbito do Estado.

Sob a justificativa de dar uma conotação legal à experiência reformista, durante o VI governo provisório, em realidade, dava-se início a um processo de reformulação profunda do seu próprio conteúdo. Não se tratava de um simples cumprimento do previsto em lei, mais do estabelecimento paulatino de uma lei nova a ser observada com mais rigor.

Escudando-se na pressuposição de que a desorganização em curso no agro desfavorecia sobretudo aos pequenos e médios agricultores, o que na realidade buscava-se firmar eram medidas que respaldassem o esforço de "desenvolvimento e modernização do setor agrícola". Basta para tanto apontar algumas das medidas propostas, cuja intenção era justamente se contrapor ao que vigia no Decreto-Lei 406-A/75. Na revisão sugerida intentava-se:

- a) definir um limite mínimo de área, abaixo do qual não poderão intervir mecanismos de expropriação;
- b) criar um dispositivo legal que assegure que para efeitos de desapropriação não serão levados em conta os investimentos realizados após a promulgação do Decreto-Lei 406-A/75;
- c) rever os condicionamentos impostos à aplicação do direito de reserva e sua regulamentação.

Com a revisão da área mínima expropriável, buscava-se atingir um objetivo bastante claro: tornar não expropriáveis, independente de área ou pontuação, os produtores autônomos. Propunha-se desta feita a fixação de um limite mínimo abaixo do qual nenhum produtor poderia ser expropriado, obtido através de uma conjugação de critérios, envolvendo área e rendimento. Dado que o limite dos 50.000 pontos poderia ser atingido - em especial nas áreas de maior potencial irrigável - em aproximadamente 30 ha, este deveria

ser o limite mínimo expropriável e não mais os 50 ha anteriormente estabelecidos.

Diante da ambigüidade existente nas leis quanto aos critérios adotados para determinação dos limites, a partir dos quais uma terra poderia ser desapropriada, procurou-se com a revisão torná-los mais explícitos. De tal modo a salvaguardar - afirmava-se - as possibilidades de investimentos futuros. Para tanto, contrariamente ao que deixava subentendido o Decreto-Lei 406-A/75, excluía-se para efeitos de pontuação, investimentos efetuados após esse Decreto; ao mesmo tempo em que se procurava relaxar o direito de reserva anteriormente fixado em lei. Entendiam os novos mentores governamentais que os critérios até então adotados vinham favorecendo uma categoria de proprietários em detrimento de outras. Isto é: que se premiava o absenteísmo de proprietários com menos de 50.000 pontos, ao não permitir sua desapropriação, direito não concedido aos que queriam exercer o direito de reserva. O que se propunha, nesse sentido, como forma de conciliar interesses numa tentativa de estabilizar o clima sócio-político no campo, era o alargamento do direito de reservas, ao postular-se que este:

"(...) poderá ser requerido por qualquer proprietário, ficando sujeito a uma única limitação: quando o proprietário não explore diretamente a área que lhe venha a ser atribuída pelo exercício do direito de reservas, as cooperativas - sejam cooperativas de trabalhadores rurais ou pequenos agricultores - terão o direito de preferência no arrendamento."

Mais ainda: determina-se que a localização onde deverá ser exercido o direito de arrendamento - corrigindo-se indefinições no Decreto-Lei 406-A/75, - deverá se submeter a regras assim discriminadas:

a) na atribuição do direito de reserva, deverão respeitar-se as unidades de produção já constituídas;

b) quando o proprietário expropriado seja detentor de mais de uma propriedade, o direito de reserva deverá ser exercido, à medida que tal não colida com o princípio enunciado na alínea anterior, em relação a uma dessas propriedades;

c) quando não seja possível respeitar o disposto na alínea anterior, o direito de reserva deverá ser concedido tão próximo quanto possível das áreas expropriadas, salvo acordo em contrário.

Identicamente importante nesse sentido é a fixação, no âmbito do novo Decreto-Lei, não só dos critérios de pagamento da indenização das unidades expropriadas, como também a fixação dos novos princípios a serem observados quando da atribuição das terras expropriadas. Através desses mecanismos, pode-se observar como, mesmo preservando a retórica "do respeito à vontade dos trabalhadores rurais e pequenos agricultores", o Estado passa a intervir mais decididamente no sentido de dar um novo significado a esse espaço de autonomia conquistada.

Em linhas gerais, o que fica acordado, mais concretamente, como princípios orientadores que deveriam ser respeitados, compreende:

a) larga autonomia das unidades de produção, evitando-se as unidades de tipo estatal, que deverão constituir-se apenas como exceção, fomentando-se unidades geridas pelos próprios associados;

b) dimensionamento das novas unidades, tendo-se em conta as necessidades de uma gestão técnica e econômica equilibrada;

c) respeito à vontade dos pequenos agricultores - proprietários, seareiros ou rendeiros - que pretendam ver, através da Reforma Agrária, alargada a área de suas explorações.

Através disso, vão se estabelecendo, inclusive, regras mais rígidas para o reconhecimento das Novas Unidades de Produção. Sob a justificativa de reorganizá-las, os Centros Regionais de Reforma Agrária passam a impor os seguintes requisitos para reconhecê-las:

a) requerimento, ao pedir o reconhecimento, dirigido ao Ministro da Agricultura e Pescas;

b) ata da reunião dos interessados, onde conste:

b1) a identificação da Unidade Coletiva de Produção, através de sua designação, sede social, e situação dos prédios ou "baldios" objetos de exploração;

b2) a identificação de todos os interessados, com indicação de profissões exercidas até a data da integração na unidade coletiva, e a constituição da comissão diretiva, eleita entre os mesmos interessados;

b3) análise estrutural da exploração antes da intervenção;

b4) análise da intervenção e das respectivas consequências técnico-econômicas: plano de produção do ponto de vista técnico e econômico.

Ao mesmo tempo, numa preocupação de definir com mais clareza o contexto sobre o qual deviam intervir os mecanismos de

reforma, estabelecem-se, como áreas prioritárias, aquelas onde predominavam as grandes propriedades: distritos de Setúbal, Évora, Portalegre e Beja, e parte dos distritos de Lisboa, Santarém, Castelo Branco e Faro. Partia-se do pressuposto de que não se podiam adotar regras uniformes de intervenção para zonas claramente diferenciadas em termos estruturais; algo que o Decreto-Lei 406-A/75 deixara implícito - portanto indefinido - e que será corrigido agora com o zoneamento mais concreto. Neste, fica de fora das áreas prioritárias para intervenção, o essencial das regiões de peso minifundiário, situadas basicamente no norte e centro do país.

Pelos termos do Decreto-Lei 236-A/76, não se pode a rigor falar ainda de uma ruptura com a Reforma Agrária tal como vinha sendo conduzida pelas forças progressistas em Portugal. Mas seus intuitos já são bastante claros: promover uma paralisia na ocupação desordenada de terras a partir do que se esperava reforçar as condições para uma efetiva política de emprego.

Admitiam-se, inclusive, determinadas pressuposições contidas nos diagnósticos que embasaram o Decreto-Lei 406-A/75. Tanto é assim que o carácter assumido pelo novo decreto, logo após a queda do V governo, se firmava na revisão e ordenamento da lei de Reforma Agrária em vigor. Pelo menos a nível do discurso, buscava-se deixar claro que o VI governo procurava simplesmente dar um cunho legal ao que de forma caótica vinha sendo implantado, às custas de uma "deficitária" estabilização social.

Já no Decreto-Lei 492/76, de 23 de junho, esse processo iria ganhar conotação bem mais definida. Já se propunha concretamente a estabilização do processo desapropriatório no estágio em que se encontrava, apelando-se para a

necessidade de não se criar "um novo clima de convulsão e intolerância, agora com ventos de quadrantes opostos".

"Para que o Ministério da Agricultura e Pecuária possa cumprir a obrigação que lhe incumbe, de corrigir erros, desmandos e atropelos que se cometeram durante o período em que se criou o vazio jurídico, em certo setor de nosso mundo agrário, e para que, por outro lado, possa levar a bom termo, com a correção desejada já, a planificação das expropriações, já, as medidas de reordenamento e desenvolvimento agrários, torna-se necessário estabilizar a situação de fato criada".

Isto significava claramente que o Estado resolvia intervir mais diretamente no curso até então seguido, congelando o processo no estágio em que se encontrava com o intuito de revê-lo, se possível, caso a caso. Objetivamente tratava-se de impedir que os processos de ocupação de terras continuassem; de rever, sobretudo, sob o aspecto legal, as próprias expropriações já efetuadas.

Se a questão legal parece permear todo o esforço empreendido pelas forças que dão sustentação ao novo governo, podem-se perceber, nas entrelinhas, os primeiros esboços de reorientação da própria trajetória reformista. Era sensível a insatisfação com os rumos até então seguidos pela reforma agrária - em particular com suas nuances mais socializantes - contra o que parecem se unificar as correntes significativas que derrubaram o V governo. Em contraposição a uma reforma agrária que acentuava o emprego rural como estratégia predominante para a constituição de um novo universo político-social, o novo governo replica - ainda que timidamente - com uma estratégia privatista, com acento na eficiência e na produtividade.

Isto fica bem patente, sob a ótica legislativa, na diminuição de área média a ser desapropriada, na ampliação

da área de reserva e nos limites que passam a ser impostos às Unidades Coletivas de Produção. Claramente, sob a justificativa de dar um ordenamento legal às imprecisas medidas constantes no Decreto-Lei 406-A/75, o VI governo provisório procurava de fato assentar as bases para aquilo que se configuraria como uma nova concepção de política para o agro português: anti-coletivista, sob a ótica socialista, e integradora, sob a ótica privatista.

SITUAÇÃO PÓS-CONSTITUCIONAL

Nos termos da constituição de 76, vários decretos-leis buscaram restabelecer os novos princípios que norteariam a estratégia reformista. A vitória das forças conservadoras modernas irá reforçar, no plano das políticas para o agro, um novo contexto de quase total confronto com o espírito que norteou o Decreto-Lei 406-A/75. MOURO chega a caracterizar esse conjunto de Decretos como a "Contra-Reforma Agrária" (150), referenciando-se na sua perfeita sintonia com os interesses privatistas ora hegemônicos, ao contrário do que se verificara nos momentos iniciais do processo de transição.

Isto não significa que tenha havido uma paralisia total no processo reformista. Há, sim, uma reorientação profunda nos seus pressupostos: abandonando-se aqueles mais claramente revolucionários e atinando-se para uma realidade onde exigências de uma nova modernidade burguesa claramente estabelecida são aceitas em detrimento de anteriores princípios de sociabilidade coletivista.

As novas regras procuram firmar o novo espaço, buscando, como ponto de partida, revisar alguns instrumentos que

validavam legalmente a experiência anterior. O intuito era de anular em definitivo seus impactos, tidos como "perturbadores da ordem" no campo. Nas novas condições surgidas a partir do VI governo provisório, rompidas as amarras impostas pela dualidade de poderes que se estabelecera desde 74, o governo passara a agir com mais liberdade de ação e em conformidade com a correlação de forças políticas no âmbito institucional. O que não significa que em definitivo tenha sido eliminada a luta de classes no campo; mas que esta era incapaz de impor condições à margem do jogo institucional estabelecido. De certo modo, se isto não eliminava impulsos reivindicativos, restringia-os e os subordinava cada vez mais aos condicionamentos legais do Estado.

Dentro desta nova ótica, a Reforma Agrária irá ser acondicionada obedecendo a lógicas amplamente distintas. Na tentativa de desfazer o que se considerava - ainda que não explicitamente - equívocos de leis e práticas anteriores, buscava-se atingir fundamentalmente tudo aquilo que atentasse contra a "otimização do aproveitamento dos recursos para aumento da produção e da produtividade dos fatores" (Lei 77, de 29/09/77). Se as regras anteriores privilegiavam a auto-suficiência produtivista e o emprego, doravante ganhará primazia a obtenção de maior produção por unidade de área, seguindo-se os padrões tecnológicos mais avançados possíveis.

No tocante aos princípios gerais que regerão o uso da terra, (Lei 77/77, art. 3º.) continuava-se a insistir em que:

1) a terra, como fundamental suporte físico da comunidade, é valor eminentemente nacional, qualquer que seja a forma de sua apropriação;

2) o uso da terra pautar-se-á por sistemas de produção adequados às características ecológicas da respectiva região, de modo a atingir índices de produtividade consentâneos com a sua capacidade;

3) os limites e diretivas do uso da terra, os níveis mínimos do seu aproveitamento e os fatores determinantes da situação de prédios rústicos sub-aproveitados ou abandonados (ficavam de ser) definidos pelo governo em decreto-lei.

Porém, mais importante que analisar as contradições existentes no discurso da lei (151) é atentar para o fato significativo de que esta se dirige com muita ênfase contra determinado modelo de exploração sócio-econômica no agro. Tinha-se como evidente a necessidade de mudança nas formas de gestão das UCP's, consideradas altamente danosas ao atingimento dos objetivos pretendidos pelo novo ordenamento jurídico. Em que pese não atacar explicitamente - ou mesmo fazer alusão, ainda que indireta - há críticas explícitas ao modelo auto-gestionário em implantação no agro desde a derrubada da ditadura, por sua ineficácia diante das premências alimentares e do balanço de pagamentos do país.

Quando o governo estabelece o regime imperativo da terra (art. 4o, Lei 77/77), deixa transparecer muito claramente suas intenções:

1) o regime de uso da terra é imperativo relativamente aos prédios expropriados, nacionalizados ou que, a qualquer título, façam parte do patrimônio de pessoa coletiva pública;

151 Com referência ao item I do art. 3o, da Lei 77/77, Moura faz seguintes considerações críticas:
 * Só que de acordo com o art. 39o, o proprietário pode ter a terra inculta ou sub-aproveitada, sem qualquer motivo técnico justificado, que só ao fim de 4 anos se lhe pode tocar, avisando-o ainda com antecedência. Como conciliar este mecanismo com o princípio do presente preceito? Incoerência, cinismo, hipocrisia?" (op. cit., p. 5)

2) o Estado ou qualquer pessoa coletiva pública, sem se constituir necessariamente na obrigação de indenizar, resolve unilateralmente o contrato pelo qual tenha entregado a exploração de um prédio, quando este infrinja o regime imperativo do uso da terra.

Ou seja, trata de impor condições bastante rígidas, em termos de finalidades, ao produtor que não utilizar a terra dentro de determinada racionalidade exploratória. Mas estabelece (art. 5o., Lei 77/77) que:

a exploração dos prédios não abrangidos pelo No. 1 do artigo anterior (art. 4o) deverá guiar-se por um conjunto de medidas orientadoras seletivas decorrentes do princípio geral estabelecido no art. 3o. O que, para MOURO, tem um significado bastantes concreto:

"Da conjugação deste artigo com o anterior resulta uma clara distinção de tratamento entre as UCP's e cooperativas e as restantes empresas agrícolas. Enquanto aquelas têm de acatar o regime de uso da terra a definir pelo governo sob pena de lhes serem retiradas as terras que explorem, as restantes empresas não. Desta maneira fica o Estado munido de poderosa arma que poderá utilizar contra aquelas organizações a todo o momento. O Estado assume o verdadeiro papel de senhorio e, note-se, nem sequer o de um senhorio que arrendou a terra, pois neste caso, a direção da exploração é inteiramente do rendeiro, mas o de um autêntico parceiro proprietário, numa parceria em que dirige completamente a exploração (o que vai se produzir, etc.)" (152)

Configura-se como uma clara rejeição, portanto, ao direcionamento das NUP's para uma opção nitidamente "não

produtivista"; a um modelo de produção e gestão que contradizia qualquer racionalidade capitalista - não visava a maximização do lucro, mas a criação de empregos - e que se postulava como portador de novas relações sociais. Esta opção, contemplando basicamente a exploração coletiva das grandes explorações ocupadas ou a reaglutinação de unidades, passava a contar com fortes resistências no âmbito do Estado.

Ainda com base nessa linha de raciocínio, o corpo da Lei 77/77, ao estabelecer os princípios gerais do fomento agrícola, começa a deixar bastante claro suas intenções fundamentais. Se, como se pode notar (cap. III, seção I do art. 6o), o fomento agrícola tem como finalidade:

a) o aumento da produção e da produtividade da agricultura, pela sua intensificação, modernização e diversificação, com benefício do fundo de fertilidade dos solos e do equilíbrio ecológico do ambiente;

b) a promoção do associativismo;

c) a melhoria da situação econômica, social e cultural dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médio agricultores, com vistas à igualdade efetiva dos que trabalham na agricultura com o demais trabalhadores;

O que concretamente busca-se atingir como finalidade é a remoção dos entraves à plena maturação das forças produtivas na agro, com claro intuito de resolver, ao mesmo tempo, a questão alimentar e de divisas externas.

Logo, na seção II do artigo 7o., tratando das finalidades especiais da política de fomento agrícola, isto fica bastante evidente:

1 - a política de fomento agrário deverá ter em especial consideração à valorização sócio-cultural e econômica das comunidades rurais e o aumento qualitativo e quantitativo da produção de alimentos e de matérias-primas essenciais para o abastecimento interno, preferentemente pela melhoria das técnicas de produção, com base no aproveitamento racional dos recursos nacionais;

2 - deverá ser incentivada a produção agrária com vista ao aumento da exportação de produtos em natureza e transformados, de harmonia com as potencialidades ecológicas do território.

Desta feita, os papéis institucionais nas atividades de fomento ficam bem delimitados, distinguindo-se claramente quem serão seus principais beneficiários. O que de fato se busca (art. 13, seção II) é definir o exato papel que deverá cumprir o Estado, como agente direto e como incentivador do processo dinâmico no agro. Para tanto, estabelece-se que o fomento das atividades agrárias será fruto de:

a) iniciativas diretas do Estado e de outras pessoas coletivas públicas;

b) medidas incentivadoras da atividade das empresas agrícolas;

c) medidas e iniciativas integradoras da atividade agrícola.

Reservava-se ao Estado o papel de instância suplementar, ou seja, suas ações deveriam claramente se limitar àquele âmbito impossível de ser assumido pelo setor privado, a este não se sobrepondo portanto (art. 14o.).

1) O Estado ou qualquer pessoa coletiva pública, no âmbito das suas atribuições, pode efetivar iniciativas diretas de fomento agrário, que, por motivo poderoso ou pela sua natureza, não possam ser realizadas por empresa agrícolas de direito privado.

2) A atividade prevista no número anterior pode reger-se total ou parcialmente por normas de direito privado.

3) O Estado deve criar e desenvolver a rede de produção nacional de plantas, sementes, de sêmem e de todos os demais produtos de melhoramento animal e vegetal.

Seu papel fundamental, e mais destacado, será pois o de criar as condições para o desenvolvimento da atividade produtiva privada, através das diversas medidas incentivadoras ao florescimento de capitais no agro. Medidas incentivadoras que perpassavam por:

- a) concessão de crédito;
- b) concessão de subsídios não reembolsáveis;
- c) seguros inerentes à atividade agrícola nomeadamente os relativos a acidentes climatéricos e fitopatológicos;
- d) prévia fixação seletiva de preços compensadores;
- e) condições preferenciais e garantias prévias de aquisição de produtos;
- f) condições preferenciais e facilidades no fornecimento de sementes, propágolos, fertilizantes, pesticidas, rações para gado, maquinaria e outros materiais necessários à produção;
- g) facilidades na elaboração de projetos de investimentos e de estudos económicos;
- h) concessão de uso de equipamentos;
- i) celebração de contrato programa;
- j) incentivos fiscais.

No essencial se dirigiam prioritariamente para os segmentos privados que retomavam gradativamente sua posição dominante no agro.

Observe-se como (art. 160., da Lei 77/77) se estabelece uma ordem de prioridade para a percepção dos benefícios propiciados por medidas incentivadoras, onde esta questão aflora e ganha nitidez:

1 - Só podem beneficiar de medidas incentivadoras as empresas agrícolas que explorem a terra de acordo com o regime de seu uso e segundo as normas legais.

2 - As empresas agrícolas para o efeito de beneficiarem das medidas incentivadoras agrupam-se nos seguintes escalões de prioridades:

a) no primeiro, sem ordem de precedência, os agricultores autônomos, os agricultores empresários de pequena e média dimensão, as sociedades cooperativas agrícolas, as cooperativas de produção agrícola, as unidades de exploração coletiva por trabalhadores e as unidades agrícolas mistas;

b) no segundo, as restantes empresas agrícolas.

3 - Para o mesmo efeito, as empresas agrícolas que se integraram voluntariamente nas medidas de redimensionamento do minifúndio beneficiam de tratamento mais favorável relativamente às que respeitam essas medidas.

Denota-se, através do conjunto dessas medidas, não só um claro interesse na retomada da atividade empresarial moderna como pressuposto fundamental da integração do agro no esforço global de solução da problemática alimentar e do comércio externo. Pode-se denotar, também, como as atividades coletivas de produção, bastião de modelo

"revolucionário de abril", são relegadas à última escala de prioridade nacional, no tocante à política agrária.

Trata-se de um desfazer consciente das medidas em tudo contraditórias com o novo espírito que começa a predominar, sobretudo no pós - 77. Fundamental, desde então, passa a ser a integração dos espaços sócio-econômicos, através do que se busca regular o processo de penetração e de disseminação de novas relações.

Atenção maior nesse sentido passa a desfrutar a criação de infra-estruturas básicas que assegurem as condições para o melhor aproveitamento das condições de produção no agro, e de inserção social dos trabalhadores.

É o que se depreende da leitura de seu artigo 17o., onde ficam estabelecidas "medidas e iniciativas integradoras da atividade agrícola", envolvendo:

- a) criação e aperfeiçoamento de infra-estrutura de transportes, comunicações, armazenagem, conservação e distribuição;
- b) benfeitorias de interesse coletivo não compreendidos na alínea anterior;
- c) regulação dos circuitos de distribuição, designadamente por via de intervenção direta, de promoção do cooperativismo e de contratação coletiva agrícola;
- d) apoio à industrialização complementar dos produtos agrícolas por empresas agrícolas ou com sua participação;
- e) generalização de extensão rural e desenvolvimento de ensino e da formação profissional agrícola;

f) desenvolvimento de investigação científica ao serviço da proteção agrícola;

g) melhoria e extensão da segurança social dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores;

h) desenvolvimento de instituições, estruturas e atividades destinadas a elevar o nível social e cultural das populações rurais.

São medidas que, de certo modo, procuram desenhar o perfil de um novo arcabouço que se pretende instituir no agro, com ênfase: na desestruturação gradativa das experiências coletivistas, particularmente sobre aquelas onde o Estado não desempenhava qualquer controle mais efetivo, como é o caso das UCP's; criação de novas condições para o florescimento de uma agricultura articulada inter-setorialmente em bases modernas; e instituição de instrumentos de regulação social dos trabalhadores, via mecanismos de seguridade social.

Aspecto digno de nota no conjunto das diretivas legais aprovadas é o que trata da questão do crédito às empresas agrícolas. No artigo 19º. da Lei 77/77, afirma-se: "A política de crédito deve ter em particular atenção as necessidades de reconversão e reestruturação dos estabelecimentos agrícolas em terras expropriadas e redimensionamento físico e econômico das pequenas empresas; a rentabilidade da exploração das reservas, limitadas por força do No. 1º do artigo 29º⁽¹⁵³⁾, e a procura da estabilidade de empregos em todos os setores de propriedade

153

Por cada titular ou grupo de co-titulares tratados unitariamente a área de reserva, independentemente da pontuação, nunca será superior a: a) 350 ha de solos de classes A e B; b) 500 ha de solos de quaisquer classe; c) 700 ha nos casos previstos no No. 2 do artigo anterior, ou por decisão do Ministério da Agricultura e Pescas, se se tratar de solos onde a exploração tecnicamente aconselhável seja a silvopastorícia.

e de exploração agrícolas". Maneja-se o crédito com o intuito claro de reconverter propriedades com usos inadequados em termos produtivos, atentos sobretudo à constituição de escalas adequadas a tal fim.

Por trás da referida medida há uma crítica, ainda que implícita, às instituições nascidas da Reforma Agrária: à sua relutância em acomodar-se aos referidos pressupostos - a estratégia produtivista -, desta feita assumidos plenamente. Detalhe importante é o tratamento diferenciado conferido às realidades, no seio das próprias zonas de intervenção. Se desde o Decreto 236-A/76 procurava-se demarcar as Zonas de Intervenção da Reforma Agrária (ZIRA's) com maior rigor, agora o objetivo era tornar os instrumentos de política, no interior das próprias zonas, também diferentes.

Nas áreas incluídas nas Zonas de Intervenção onde predominam condições naturais desfavoráveis e uma conveniente e rentável exploração agrícola, nomeadamente naquelas onde predominam solos das classes C, D e E, será praticada uma política especial de fomento, a definir através de decreto-lei, designadamente com adoção de medidas, sem prejuízo dos meios de fomento referidos nos artigos anteriores", onde se destacam:

- a) concessão de subsídios não reembolsáveis;
- b) concessão de crédito bonificado, quer relativamente a juros, quer a prazos;
- c) concessão de incentivos fiscais;
- d) auxílios especiais para o fomento de outras atividades, nomeadamente turísticas e artesanais;

e) apoio técnico visando a introdução de novas culturas e a modificação dos sistemas de produção.

Vê-se, pois, como a dinâmica legislativa acompanha de perto a própria transformação em curso ao longo da transição. No caso específico de Portugal essa é uma experiência bastante próxima do que se poderia denominar processo fundador de um novo Estado, tendo em vista a própria crise de alternativa vivenciada pela experiência anterior. Processo fundador que, em realidade, mesmo considerando algumas tentativas isoladas no âmbito do movimento social, não consegue ultrapassar os marcos legais de uma democracia tradicional, sob a ótica burguesa.

A experiência de lutas no agro e os percalços vivenciados pela implantação da Reforma Agrária em Portugal refletem esse processo marcado por contradições e indefinições hegemônicas, cujos marcos estão nas crises que o Estado Novo de Salazar/Caetano passa a enfrentar desde fins dos anos 60.

A ruptura havida em abril de 74 abre novas condições para o novo que tenta se insurgir, sobretudo com a libertação do movimento social. Mas isto não foi suficiente para que esta "novidade" política viesse a se constituir de fato. A força adquirida pelo movimento popular consegue dar uma conotação mais radical à experiência em construção; no entanto, logo será obstada pelas próprias alianças que vão sendo resconstituídas em clara contraposição a essa novidade que procurava se insurgir como modelo de sociedade. É o que no fundamental irá configurar o processo de transição democrática em Portugal: movimento de forças contraditórias, unidas conjunturalmente contra um passado que deveria ser extirpado, mas amplamente desconectadas no tocante aos projetos que pretendiam desenvolver.

No tocante à problemática da Reforma Agrária, seus altos e baixos - inclusive no plano legislativo - são sintomáticos nesse sentido. As Leis não fazem mais que refletir o ascenso de blocos de forças e sua substituição hegemônica posterior por novas alianças, que ao final irão conferir papel mais ou menos definido ao próprio Estado em constituição.

Momento ilustrativo dessa realidade são os três períodos já enfocados sob a ótica legislativa: de abril de 74 a novembro de 75; de novembro de 75 até o momento da definição constitucional, e daí em diante. Há uma tendência clara à afirmação do movimento social nos momentos iniciais da transição, quando predominava justamente um "vazio" em termos de legalidade; posteriormente, um ajustamento gradual destas forças à legalidade que vai sendo constituída de acordo com os interesses do bloco de forças que passa a hegemonizar o próprio Estado.

Configura-se num trânsito político-institucional em que o próprio significado do conteúdo reformista vai se alterando. De configuração inicialmente radical, ela vai se amoldando a uma nova conjuntura, assumindo perfis amplamente distintos: De uma etapa mais essencialmente coletivista e anti-produtivista, ela transita para uma etapa privatista e integrada à dinâmica capitalista (Ver ANEXO 2).

5.3 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E CONTINUIDADE DO BRASIL

No Brasil, a política de reforma agrária acentuará alguns de seus traços críticos no justo momento em que se transitava para um novo regime democrático; antes mesmo da vitória da "Aliança Democrática". Desde então já se denotavam sinais de que a bandeira reformista retomaria a força que perdera após o longo período militarista. Mas, como irá ser ressaltado,

assentada nos mesmos pressupostos, que a engrandecera na transição aos governos populistas dos anos 50/60.

A dicotomia antes prevalecente - política agrária para os pobres/política agrícola para os ricos - que possibilitou a Castelo Branco manobrar com o Estatuto da Terra e legitimar uma proposta desenvolvimentista no agro, volta a ser encenada. Desta feita, sob um governo de transição democrática, tendo à frente o Sr. José Sarney, cujo mérito exclusivo era o de ter sido íntimo colaborador e defensor dos projetos agro-econômicos militaristas.

De fato, o que passa a ocorrer desde então é quase uma repetição de processos já observados. Em 1964, o General Castelo Branco buscou responder prontamente ao movimento ascendente por reformas com a aprovação, logo no início da ditadura, do Estatuto da Terra, através do qual procurava conciliar reforma a desenvolvimento rural. A Nova República, parodiando-o, ensaia os mesmos passos.

Observe-se que, como primeira iniciativa concreta, gestores da transição não vacilam em aprovar um novo PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária, mesmo não demonstrando - por atos e omissões - qualquer disposição em implementá-lo de fato. O que denota como a experiência anterior continuava a servir como lição para os responsáveis pela elaboração de políticas; mais do que parecia ocorrer com o movimento reformista que não conseguia extrair ensinamentos políticos do passado, válidos para a conjuntura nova que vivenciava.

PNRA: UM INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO

Ao apresentar, no IV Congresso Nacional de Trabalhos Rurais em maio de 1985, sua proposta de Reforma Agrária, o governo abriria um processo cuja primeira etapa se

encerraria em outubro e só ganharia termo na Constituinte em 1987.

Na abertura do processo de transição democrática, o governo procurava dar uma demonstração de vontade política aos trabalhadores, afirmando sua disposição de fazer cumprir o Estatuto da Terra, encetando ações desapropriatórias para fins de Reforma Agrária. Com esse intuito, apresentou de imediato uma relação das áreas potenciais para desapropriação nos diferentes Estados de Federação, por onde se dispunha a iniciar o processo interventor.

Segundo levantamento efetuado pelo Ministério da Reforma Agrária eram passíveis de desapropriação, já nesta etapa inicial, cerca de 3.934.322 ha, envolvendo cerca de 73.561 famílias, assim distribuídas por regiões⁽¹⁵⁴⁾:

Região	Nº de Focos de Tensão	Área (ha)	Nº Famílias
S. Paulo	9	50.064	867
R.G. Sul	18	23.333	2.384
S. Catarina	35	11.925	6.493
Paraná	34	201.978	6.792
Rio de Janeiro	10	16.906	1.467
Minas Gerais	7	36.035	956
Bahia	25	127.414	3.735
Sergipe	2	5.171	139
Alagoas	4	2.015	461
Paraíba	23	21.868	2.195
Pernambuco	13	7.155	4.452
Ceará	39	111.041	2.099
R.G. Norte	3	2.746	91
Piauí	8	116.027	1.855
Maranhão	67	768.062	23.480
Pará	12	325.382	2.108
Amazonas	2	21.051	417
Acre	11	459.554	1.936
Rondônia	7	362.241	2.023
Mato Grosso	38	983.069	7.997
Mato Grosso do Sul	12	57.034	920
Goiás	7	124.703	694

Todas elas são configuradas como áreas de tensão, sobre as quais o MIRAD/INCRA propunha realizar ação rápida com base no Estatuto da Terra de novembro de 1964 (1964).

Nesse mesmo tempo, o Ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário irá apresentar ao presidente o novo Plano de Reforma Agrária, para que o mesmo, após discussão com a sociedade, determinasse a sua implementação.

A partir desse momento, começam de fato a se manifestar os primeiros conflitos em torno de seus principais pressupostos; conflitos que giravam basicamente em torno do tipo de Reforma que se pretendia implantar e da definição das áreas prioritárias.

São discordâncias que se concentram de fato nas questões de fundo estratégico e que, quando definidas, contribuíram para aguzar reações já previsíveis diante do espectro organizativo e de tradição conservadora das classes no agro brasileiro. Dentre estas, a mais sensível residia na alegada extrapolação do âmbito específico do Estatuto da Terra com respeito aos critérios para desapropriação das terras. Não se aceitava que, em geral, fosse motivação para ato desapropriatório, tal como proposto:

- a) incidência de conflitos pela posse de terra;
- b) incidência do complexo latifúndio/minifúndio;
- c) latifúndios próximos aos grandes centros urbanos que estejam na iminência de serem utilizados para loteamentos imobiliários especulativos;

155

Este, em seu artigo 5º, parágrafo 5, estabelece que os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária não necessitam passar pelo Congresso, podendo ser aprovados por Decreto do poder executivo. Procurando passar à sociedade - ou as organizações que já esboçavam reação à medida - uma idéia de continuidade, o Ministro Nelson Ribeiro afirmava em entrevista ao Jornal F.S. Paulo (29/05/85) que esta era uma "Reforma que Castello pediu e foi impedido de exercê-la. Se ainda estivesse vivo - continua o Ministro - com certeza estaria decepcionado com seus sucessores que ignoraram o E.T."

- d) incidência de grande número de trabalhadores rurais sem terra ou com terra (...);
- e) ocorrência de obra pública, tais como barragens (...) ou uso atual inadequado de bacias irrigáveis face à potencialidade de seus recursos e à sua função social;
- f) existência de infra-estrutura viária de produção, armazenamento (...)
- g) aptidão de terras (...).

A problemática, no entanto, ia além da extrapolação ou não de um ou outro critério previsto no Estatuto da Terra. Mesmo porque, afora o item (a), todos podiam claramente ser compatibilizados. O que se verificava era uma reafirmação dos velhos temores dos mesmos grupos que jamais aceitaram qualquer reformulação na estrutura fundiária do país, ainda mais com a nova correlação de forças que se estabelecia aparentemente desfavorável à manipulação de determinados aparelhos estatais segundo suas vontades.

Como decorrência do exposto, observa-se a rapidez com que os grandes produtores reagem aos esboços reformistas, não aceitando qualquer remoção no tradicional direito de propriedade; envolvendo-se aí figuras e entidades de peso considerável no espectro de forças rurais: antigos latifundiários e grandes proprietários de modo geral, e sua representação, a Confederação Nacional e Federações de Agricultura. É uma oposição por princípio à Reforma Agrária em si, como ameaça ao "sagrado" direito de propriedade.

Também nesse campo, mas com conotação diferente, irá se insinuar uma oposição mais qualificada à nova proposta. Trata-se daquela que parte de segmentos ligados ao empresariado rural mais moderno, que em tese não parece se

apegar a qualquer princípio anti-reformista. São os que procuram se deter ao conteúdo técnico que a embasa, apontando erros prováveis em suas formulações ou possíveis desvios ideológicos "comunisantes" no seu arcabouço. O intuito claro era contestar alguns critérios - sobretudo, os da desapropriação por interesse social -, procurando ganhar tempo e postergar a discussão e aprovação do Plano (157).

Já o bloco favorável à sua implantação imediata abrangerá um leque de forças amplo que incorporará desde o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais à Igreja, trabalhadores urbanos e entidades de sociedade civil como a ABRA, que não demonstram a priori resistência maior aos princípios declarados no Plano; salvo a intenção de que a implantação ganhasse ritmo mais acelerado ou acento maior em pontos específicos como a desapropriação de latifúndios produtivos. Tanto a Confederação Nacional dos Trabalhadores (CONTAG) como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MTST), mesmo admitindo as limitações de alguns pontos propostos, se unificam quanto a que o essencial era a rápida implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária (158).

As polêmicas passam a se centrar, portanto, nos critérios para desapropriação, sobretudo quando estavam em causa os denominados latifúndios produtivos e a indenização. No centro, estava o temor das forças conservadoras de que, pela primeira vez, uma política para o agro pudesse fugir ao seu controle.

157 BRAZIANO DA SILVA, op. cit., p. 16-17.

158 Mesmo preservando a distância do Movimento, entidades como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria e a Sociedade Nacional de Agricultores (SNA) também demonstram simpatia pela execução de uma Reforma Agrária no país. A SNA chega a considerá-la insuficiente por não atingir os favelados da cidade (BRAZIANO, op. cit., p. 22-3).

Antes as circunstâncias, o Plano quando finalmente divulgado pelo Palácio do Planalto em outubro de 1985, iria refletir o peso destas pressões, como se denota na atenuação de alguns dos eixos prioritários. Em linhas gerais, a Reforma proposta partia dos seguintes pressupostos:

a) quando o princípio da função social da propriedade não estiver sendo observado haverá desapropriação por interesse social "mediante pagamento da justa indenização";

b) a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária não pode atingir qualquer propriedade, mas apenas aquela que não cumpre sua função social conforme prevê o Estatuto da Terra; a propriedade da terra estaria assegurada assim pela legislação em vigor condicionada por sua função social. As empresas rurais nesse sentido não poderão ser desapropriadas;

c) os pequenos e médios agricultores não serão atingidos pelas desapropriações; deles sendo excluídos também os imóveis rurais cuja área não exceda, em cada zona, três vezes o módulo de propriedade. Propõe-se beneficiar minifúndios através de sua transformação em unidades de dimensão economicamente viáveis;

d) as desapropriações serão pagas mediante indenização. Os objetivos do Plano serão alcançados, principalmente através de desapropriações para fins de assentamentos rurais;

e) as terras desapropriadas serão transferidas como determina a lei. A legislação permite que a distribuição seja feita em propriedade familiar, em unidades associativas de agricultores organizados em regime cooperativo e em propriedade condominial;

f) a realização da Reforma Agrária em todo o território nacional e a desapropriação de imóveis é de competência exclusiva da União. O apoio político dos Estados e municípios será dado seguindo o princípio de coparticipação ou co-responsabilidade;

g) a Reforma Agrária deve levar em conta a preservação do meio ambiente, sob o ponto de vista da conservação de recursos naturais. Por isso, será observado, sempre que possível, por ocasião de elaboração dos Projetos de assentamento, o zoneamento ambiental;

h) as terras particulares e as devolutas da União, Estados e Municípios estão subordinadas aos processos de Reforma Agrária. As terras indígenas são patrimônios invioláveis e devem ser preservadas;

i) a organização dos beneficiários será feita obedecendo: primeiro, aos sistemas de posse e uso da terra; segundo, à mobilização e organização sócio-econômica dos beneficiários com vistas à promoção do sistema de produção e comercialização de acordo com os interesses dos assentados.

Buscava assim, criar condições para promover melhor distribuição de terras, com modificações no regime de sua posse e uso, enquanto no âmbito específico propunha-se a:

a) contribuir para o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas, visando o atendimento prioritário do mercado interno;

b) possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho;

c) promover a diminuição do êxodo rural, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e o problema dela decorrente;

d) contribuir para aumentar os benefícios sociais proporcionados pelas inversões públicas, direta ou indiretamente relacionadas com o desenvolvimento do setor rural;

e) promover a paz social no meio rural, mediante a erradicação das forças de tensão.

Suas metas perpassavam pelo atendimento, em quatro anos, de cerca de 1,4 milhão de famílias, beneficiando um contingente aproximado de 7 milhões de famílias entre trabalhadores rurais assalariados, posseiros arrendatários, parceiros arrendatários, parceiros trabalhadores sem terra e minifundiários (ver Anexo 2).

Como estratégia de ação, buscava-se implementar a Reforma Agrária mediante o assentamento de trabalhadores em áreas agrícolas, de preferência na região onde habitavam; efetivar o acesso à terra mediante processo seletivo; e utilizar o instituto da concessão de uso como forma temporária e experimental do acesso à terra, até que fossem decididas as formas definitivas de sua apropriação.

Ao lado disso, eram fixadas outras diretrizes operacionais, como: respeito às situações existentes quanto a terras já ocupadas ou com ocupação rarefeita; orientar ações para a consolidação de programas básicos e atender aos serviços básicos de assistência técnica, crédito rural e infraestrutura econômica e social; além de desestimular a reconcentração de terras, exceto quando se tratasse do remembramento de minifúndios.

No tocante à distribuição da terra, destaca-se a decisão de inscrever os débitos do ITR como dívida ativa, iniciando-se a cobrança executiva pelos maiores devedores. Já quanto ao apoio jurídico, além de estabelecer normas, cria disciplinas de direito agrário em nível de graduação e pós-graduação com o intuito de ampliar o atendimento qualitativo na área específica. Nesse processo, são institucionalizadas tanto a Comissão Interministerial de Preços como as Comissões Agrárias, partindo-se para a elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária. A partir daí não só as ambigüidades do Plano irão se explicitar como as oposições à sua efetivação voltam a ganhar maior amplitude e decisão (157).

Ora, em que pese acenar para um apoio explícito a uma política agrária que atingisse o cerne da dominação latifundiária no campo, o governo, tal como na época da ditadura, manobra com as ambigüidades que a lei permite. Primeiro e antes de tudo, preserva seu caráter individual, só tornando-a aplicável caso a caso, assumindo uma postura específica para cada um deles (160); inviabilizando, assim, qualquer tentativa de dar um conteúdo de massa às suas ações. Desse modo, posterga "ad infinitum", pelo próprio volume de casos em julgamento, qualquer decisão legal. Além do mais, torna complicada qualquer tomada de decisão, face às próprias contradições contidas no Decreto, sobretudo no tocante a critérios para desapropriação social, através de cujos mecanismos protelatórios procura ganhar tempo.

159 Aos críticos, retrucava o Ministro Nelson Ribeiro, da Reforma Agrária: "o Plano atual mantém, em todas as linhas, as metas fundamentais do Plano original. A estratégia básica do Programa foi mantida. Apenas procuramos ser mais enfáticos e didáticos para que os críticos nos critiquem pelo que realmente dissemos..." (Cf. Gazeta Mercantil, 11 de outubro de 1985, p. 15).

160 MELLO, Maria Tereza L. Debate Jurídico em Torno do PNRA. mimeo, s.d.

Nesse intervalo, o governo manobra, aprovando a EM No. 501 de 08.10.85, criando a Política Nacional de Desenvolvimento Rural.¹⁶¹ Era mais uma tentativa de reedição do espírito que comandava os últimos anos da ditadura, sob Figueredo, por onde se buscava afirmar a hegemonia do Conselho de Segurança Nacional sobre a questão fundiária.

Sob a égide do referido Conselho de Segurança, a nova política não negava a Reforma Agrária em si. Antes, buscava conferir à sua implementação um caráter "ordeiro" e "gradual", numa tentativa clara de reduzir os impulsos reformistas mais radicais. Ao mesmo tempo, definia parâmetros claramente favoráveis à preservação da propriedade de extensão compatível com a exploração existente, num alerta explícito aos que se contrapunham ao direito de propriedade vigente.

A CONSTITUINTE E A DERROTA DO PLANO REFORMISTA

No momento em que se abriu o processo da Constituinte, em 1987, as perspectivas eram ditadas por esse quadro, permeado, à altura, por intensas lutas, cujo eixo continuava sendo a questão da propriedade. Desde a aprovação do PNRA que os grupos de interesse passaram a se movimentar e agir com mais intensidade, tendo em vista modificar na

161 A simultânea aprovação do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural refletia a força das organizações empresariais do agro, no processo de tomada de decisões. Valendo-se de seus lobbies junto aos Ministérios, visava-se, através desse plano paralelo, subordinar o PNRA a uma política agrícola a ser implementada pela SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Pretendia-se, com a implantação do PNDR, privilegiar o atendimento aos segmentos mais modernos do agro e evitar aquilo que as organizações patronais denominavam "regressão tecnológica". Seus instrumentos essenciais eram bastante claros nesse sentido. De um lado, o acesso à terra só deveria ser concedido a trabalhadores com comprovada tradição agrícola; de outro, estabelece-se o conceito de função econômica - correlação entre produção, área e mercado - complementar ao de função social, com o intuito de rever critérios de ociosidade. (Cf. D'INCAO, M. Conceição, op. cit., p. 101).

Constituição os critérios de desapropriação por interesse social.

Assentando-se nesse eixo unificador, as lutas travadas por entidades que se punham rigorosamente em contraposição ao Plano, avançam, ganhando tanto mais força quanto mais o próprio movimento social pró-reforma conseguia definir com mais precisão seus interesses.

A proposta de Emenda Popular apresentada pela CONTAG, ABRA, CPT e Campanha Nacional pela Reforma Agrária se transformaria num momento importante nesse sentido. Nela, buscava-se avançar aspectos significativos relacionados ainda aos entraves propiciados por determinado sistema de propriedade da terra, estabelecendo-se pontos de abertura importantes para sua transformação sob a ótica produtivo social. Tanto mais porque os autores da Emenda propunham que seus mecanismos fossem auto-aplicáveis¹⁶²; ou seja, que

162 A Emenda refletia posicionamentos identificados com a Igreja/CONTAG, inovando-os em alguns aspectos. Por seus pontos essenciais perpassavam:

. Subordinação da propriedade a uma obrigação social, tornando nulo qualquer direito de propriedade que não estivesse subordinada a uma função social;

. Exigência de que o imóvel rural não contribuisse para motivar conflitos, respeitando sobretudo os direitos dos indígenas - o que se entendia no sentido amplo como obrigação social - e não ultrapassasse os 60 módulos rurais;

. Perda sumária da propriedade por todo aquele que possuísse área superior ao limite máximo e não cumprisse os demais itens constantes como obrigação social; pena atenuada para os que dispusessem de área inferior aos 60 módulos (desapropriação dos imóveis e benfeitorias em TDA's, com prazo de resgate de 20 anos, a partir do quinto ano, cujo teto para indenização seria o valor declarado para efeito de ITR); estariam isentos os imóveis com menos de 3 módulos;

. Imissão imediata da União na posse do imóvel tão logo fosse ele desapropriado pelo executivo. O mérito da desapropriação não seria motivo de apreciação judicial, mas somente o valor da indenização;

. Disciplinamento das transferências de terras públicas a particulares que não poderiam beneficiar pessoas jurídicas estrangeiras, sem exceder o limite de 3 módulos; disciplinamento também de aquisição de terras particulares por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, com limite máximo nos 3 módulos;

não necessitassem para sua implementação imediata de qualquer regulamentação futura. Foi esse um dos fatores estimulantes de pressões bastante significativos contra ao que propunha a Emenda; tanto por parte da massa de produtores organizados pela UDR (União Democrática Ruralista), através de manifestações de rua - o que não se observava por parte das forças pró-reforma - como de outros grupos de interesses no sentido de desfazer qualquer possibilidade de aprovação de medida com esse objetivo⁽¹⁶³⁾. Iniciativas que seriam coroadas de sucesso, com o Congresso recuando em incorporar não só a Emenda Popular como qualquer proposta que fosse de encontro ao direito de propriedade estabelecido no país.

O peso das articulações anti-reformistas foi determinante para recuos observados com relação inclusive ao Estatuto da Terra. As organizações empresariais conseguem impor à Comissão de Ordem Econômica da Constituinte pontos

. Suspensão de todos os despejos de trabalhadores durante a execução da Reforma Agrária. (Citado em: PALMEIRA, M. idem, p. 72; Para maiores detalhes, cf.: SILVA, José Gomes da. BURACO NEGRO: A Reforma Agrária na Constituinte. R.J.: Paz e Terra, 1989, pp. 58 a 61).

163 A UDR organizada nacionalmente já ultrapassava, à altura, a etapa do puro confronto com os trabalhadores sem terra e com a igreja tal como se dera desde sua fundação. Desta feita, assume como tarefa primordial - ao lado do confronto aberto com os "sem terra" - derrubar, via constituição de fortes pressões "lobbistas", pontos contraditórios com os interesses dos proprietários de terra na Constituinte. Define, assim, como prioritária a tarefa de eleger representantes congressuais. Ao mesmo tempo, exerce pressão sobre a justiça para inviabilizar a implementação dos Planos Regionais de Reforma Agrária. Tudo isso plenamente articulado com os interesses diretos de suas bases, com as quais mantinha contatos estreitos e frequentes, através das mais distintas formas - caminhadas, leilões de gado. Nesse sentido não só interpreta o sentimento e as aspirações das bases, como as introduz como agentes diretos do processo. O móvel era muito claro: coibir o avanço da luta pela terra sob estímulo do FNRA; reafirmar o controle sobre qualquer processo de mudanças no agro por parte das forças conservadoras. Sem apelar para a prática do confronto aberto com seus opositores, a Frente Ampla Rural, criada em setembro de 1986 às vésperas das eleições do Congresso, desenvolve também amplo esforço de pressão contra os principais intuitos reformistas. Já em fevereiro de 1987, numa demonstração de força, promovem ato público em Brasília - O Grito do Campo - onde apresentam documento que seria entregue ao Ministro da Justiça. Na sequência dos trabalhos constituintes, tal como a UDR, desenvolve fortes pressões "lobbistas" no Congresso e sobre Ministérios tendo em vista o alcance de seus objetivos.

fundamentais que reformularão no essencial, o PNRA (1964). Entre esses se destacam aspectos significativos, como:

a) desconectar o cumprimento da função social do imóvel rural com a possibilidade de desapropriação por interesse social. A desapropriação só passa a ser possível mediante pagamento de justa e prévia indenização e, nas zonas prioritárias, de propriedade rural improdutiva;

b) que a indenização da terra nua desapropriada seja efetuada em títulos da dívida agrária (TDA), com cláusula exata de correção monetária ... acrescida dos juros legais; e que a indenização das benfeitorias fosse efetuada previamente em dinheiro;

c) tornar os TDA's moeda paralela, assegurando sua aceitação como meio de pagamento de qualquer tributo federal pelo seu portador;

d) a sacramentalização da utilização e acesso a incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários situados na Amazônia, estabelecendo que os mesmos deverão destinar "até 10% da área efetivamente utilizada para projetos de assentamento de pequenos produtores", forma clara de dispor de mão-de-obra sem recorrer a tradicionais formas de aliciamento.

Se, no âmbito mais geral, há um recuo das propostas reformistas, também sob o aspecto regional os Planos se

164 Cf. FERREIRA, Brancolina e TEIXEIRA, João Gabriel. *Constituinte e Reforma Agrária: Embates de Classe. Ciências Sociais Hoje*, 1988 - SP, Vértice, 1988, p. 105. Já o Plano aprovado impedia a desapropriação dos latifúndios que cumprissem a função social; não especificava as áreas prioritárias para Reforma Agrária; transformava a desapropriação em recurso extremo, quando comprovada a impossibilidade de negociação entre as partes; e submete o processo desapropriatório ao parecer final do Presidente da República. (Cf. D'INCAO, C, op. cit., p. 100).

veriam tolhidos, subsumidos na postura firme dos grupos organizados que se lhes opunham.

Nesse sentido, dois aspectos devem ser mencionados: primeiro, a vitória dos representantes dos grandes interesses fundiários, que não permitiram a definição com antecedência das áreas prioritárias de Reforma Agrária, refletindo o peso específico das oligarquias agrárias; segundo, as próprias indefinições que iriam permear os assentamentos nas áreas reformadas, sobretudo aquelas centradas em torno dos modelos em que deveriam se pautar (Anexo 2).

A questão, assim, passa a ganhar contornos bastantes nítidos. Do ponto de vista das forças "conservadoras", ao lado da luta por direito irrestrito de propriedade, buscava-se demonstrar a ineficiência dos produtores já assentados, em comparação com os que já vinham produzindo segundo padrões modernos. Enquanto defensores de uma nova política agrária, permaneciam atados à velha problemática do sentido e direção efetivos que se lhe deveria conferir, de tal modo a assegurar-lhe um cunho efetivamente transformador. Este conflito rebateria não só nos assentamentos efetuados no sul do país (e no sudeste), mas que viria a se explicitar com bem mais clareza no momento em que começam a ser assentados os primeiros produtores no nordeste do país. A questão volta, então, a ganhar a concretude e modulação com o que sempre foi encarada: a de uma política para pobres, portanto de conteúdo especificamente localizado, acentuando alguns de seus traços mais tradicionais: o distributivismo como eixo de uma política transformadora e o aproveitamento das "experiências" camponesas no processo de constituição do "novo" que se intenta fazer emergir.

Ante a resistência organizada das classes dominantes no agro e a ambigüidade de seus defensores (Ver ANEXO 2), a Reforma oscila e não consegue avançar. Onde consegue dar passos, mesmo tímidos, busca recorrer ao passado, limitando-se enquanto proposta viável sob a ótica econômica. Ao mesmo tempo, não dá passos maiores para se concretizar como alternativa social, diante do quadro vivido pelo amplo leque de trabalhadores rurais sem terra.

CAPÍTULO 6 TRANSIÇÃO E OS MARCOS DE UMA POLÍTICA ESTRUTURAL

As reformas agrárias têm sido postuladas, entre outras, como instrumento de desobstrução de canais ou de eliminação de obstáculos à plena integração da agricultura, sob a égide do capitalismo ou do socialismo. Seus marcos fundamentais se situam nos momentos de ascensão do novo capitalismo industrial; mais especificamente, quando a problemática da articulação entre processos produtivos passa a ser posta como exigência fundamental para a efetiva modernização das relações de produção.

Em processos marcados pela diferenciação de ritmos de desenvolvimento entre agricultura e indústria, diversos governos assumiram ofensiva decidida visando assegurar condições para um avanço menos problemático da economia em seu conjunto, com ações centradas basicamente na eliminação dos freios impostos por setores agrícolas atrasados à articulação inter-setorial. Foi o que ocorreu, para citar um exemplo, quando o governo espanhol resolveu adotar medidas visando eliminar os obstáculos impostos pelas terras amortizadas ou vinculadas (sobretudo as da Igreja) ao desenvolvimento da industrialização nascente do país, durante a primeira metade do século XIX. Foram medidas centradas, no caso, na implantação de novas relações jurídicas, em substituição às que até então vigiam, tidas como castradoras de qualquer iniciativa pautada na eficiência produtiva do uso da terra e para sua livre disposição como meio de transação econômica. Ou, também, por exemplo, em outras circunstâncias históricas, com políticas agrárias voltadas contra aristocracias pouco comprometidas com o uso eficiente das terras, sob a ótica empresarial. Desta feita, buscava-se renovar possibilidades de um crescimento acelerado a partir do agro e restringir a efetividade de conflitos sociais decorrentes do sistema arcaico de propriedade da terra. É o caso das Reformas

Agrárias que passam a ser implementadas na Europa Oriental logo após a I Guerra Mundial.

No II pós-guerra, as tentativas de implementação de políticas agrárias reformistas no âmbito dos países capitalistas se concentram nas regiões ditas "retardatárias". As situações de Andaluzia, em Espanha, Alentejo, em Portugal, e do nordeste brasileiro são consideradas, no caso, como paradigmáticas. Não apenas devido à permanência, ainda nos anos 70/80, de um capitalismo latifundiário ineficiente no uso dos recursos e de ampla capacidade ociosa; mas devido, também, à existência de amplos contingentes de trabalhadores sem terra, que têm sido pivôs de conflitos sociais de certa dimensão, envolvendo desde questões trabalhistas a reivindicações para redistribuição de terras.

Destas realidades é que se buscou tratar, especificamente, neste estudo, confrontando-se os impactos das alterações agrárias promovidas na passagem das ditaduras - a que viviam submetidos tanto Espanha e Portugal como o Brasil - para formas mais ou menos democráticas de governo. Esse esforço analítico permitiu alguns avanços no âmbito interpretativo, no que tange às relações Estado-Agricultura em países capitalistas.

6.1 REFORMA AGRÁRIA: CONTINUIDADE E RUPTURA NA TRANSIÇÃO

No caso da Espanha, salienta-se a questão da continuidade na transição de uma perspectiva que, no plano político já vinha, de certo modo, se esboçando desde antes da morte de Franco: a reforma das instituições - ou de, pelo menos, algumas delas - tendo em vista adaptá-las à nova dinâmica econômico-social em curso desde o Plano de Estabilização de 1959. Mas, esta continuidade não mostrou, na transição,

qualquer esforço mais decidido no plano organizativo - ou vontade política - para uma ruptura radical com o ordenamento político-jurídico anterior (165).

Com relação mais especificamente à agricultura, a transição espanhola não implicou, de fato, num rompimento profundo - ressaltando-se o aspecto da maior liberdade organizativa - com algumas das mais significativas heranças do franquismo. Isto ocorre, sobretudo, com determinados mecanismos ideológicos por exemplo, oriundos do corporativismo tradicional, que continuariam perpassando pelo âmbito institucional, mormente nas áreas menos dinâmicas da agricultura.

No novo contexto democrático, o governo espanhol chegou inclusive a reforçar, em determinados casos, os referidos mecanismos, acrescentando dificuldades à já difícil incorporação das organizações no processo de negociação de políticas, diante dos limitados espaços ocupados pelas corporações com capacidade de interferir concretamente no processo de tomada de decisões. Disso não escaparam, sequer, áreas mais dinâmicas do capitalismo no campo, onde as organizações permaneciam inexpressivas e incapazes de reformular os marcos institucionais responsáveis pelo processo de definições políticas. No confronto com uma realidade assim configurada, a política agrária na transição espanhola pôde fugir, gradativamente, das grandes questões estruturais, permanecendo atada a mecanismos setorializados e conjunturais.

A contribuição dada pela criação dos Estados das Autonomias não foi suficiente para alterar significativamente essa

165 Cf. GARCIA SANTESMASES, Antonio. Cesión y Claudicación: La Transición Política Española, Pensamiento Ibero Americano, No. 14, Jul/Dic. 1988; NIETO, Alejandro. La Administración Pública durante la transición y consolidación de la democracia en España. Pensamiento Ibero Americano, No. 14, Jul/Dic. 1988.

tendência. Ao contrário, chega a "agudizar o quadro de instabilidade organizativa das OPA's" (Organização Profissional dos Agricultores), devido à "progressiva assunção de competências, em matéria de agricultura, pelos diferentes governos regionais" ¹⁶⁶. Isso pode ser melhor observado quando da entrada da Espanha na CEE, momento em que as entidades nacionais irão se sobrepor claramente, no tocante à definição de políticas para o agro, aos interesses maiores de cunho regionalista.

O plano organizativo começa a assumir feições mais definitivas com a grande impulsão sofrida pelas associações de cunho econômico, em contraposição ao claro descenso sofrido pelas associações sindicais. Esse movimento não se trata de algo inusitado no que tange à experiências dos países capitalistas desenvolvidos. É apenas uma confirmação a mais dos limites e possibilidades da própria "concertação social". Ora, em economias que passaram por intensos processos de diferenciação social, marcados por crescentes graus de integração inter-setorial, ocorre de fato uma forte tendência ao fortalecimento das organizações por produto em desfavor das organizações que tratam da agricultura no seu sentido mais amplo. A experiência ao longo da transição espanhola contribuiu apenas para confirmar essa tendência já amplamente predominante nos países da Europa Ocidental. Não fugir à regra mais geral, portanto: deram-se alguns passos de um corporatismo fechado para um corporatismo aberto, onde o essencial parece ser a busca de consensos entre interlocutores "válidos", sem atingir-se, no fundamental, o regime de desigualdades.

Partindo desse referencial, MARTINEZ-ALIER efetua alguns questionamentos bastantes significativos. Não tanto às

166 MOYANO, E. La Agricultura entre el Nuevo y el Viejo corporatismo. In: PEREZ YRUJELLA, M. e GINER, E. *Corporatismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 216.

iniciativas voltadas para esse objetivo, mas ao caráter mesmo dessa perspectiva "harmonicista" em Espanha, tal como alardeada pelos artífices de transição pactada¹⁶⁷.

Para o autor, a perspectiva da "concertação social", desde os primeiros momentos da transição democrática, parece claramente deslocada do enfoque tradicional do velho corporativismo. Dentro do novo contexto em que surge, ressaltam-se diferenças fundamentais que não se limitam a questões formais. Enquanto o velho corporativismo afirma-se pelo fechamento a qualquer participação democrática das instâncias representativas no processo de tomada de decisões, o novo "opta" por constituir - democraticamente - interlocutores válidos, através de "formas mais autênticas de representação".

Nisto, contudo, não reside a questão essencial, como MARTINEZ busca destacar. "(...) o neo-corporatismo se torna diferente pelo fato de sua ideologia não ser a harmonia social em si, mas a necessidade de harmonia para conseguir o crescimento econômico, em um marco de macro-economia keynesiana tanto a curto como a longo prazo" ¹⁶⁸. Essa perspectiva responde, no essencial, pela seleção de interlocutores na constituição do "concerto social", do que tem resultado a marginalização de amplos segmentos organizativos desse processo; ou, em consequência, pela efetivação de políticas agrárias cada vez mais convergentes com os interesses dos segmentos mais

167 Cf. MARTINEZ-ALIER, J. Viejas Ideologías y Nuevas Realidades Corporativistas. In: PEREZ YRUELA, M y GINER, S., op. cit., p. 304. Em regimes democráticos o corporativismo deve ser visto de fato como algo mais que uma ideologia, como destaca Panitch na sua tentativa de defini-lo enquanto: "uma estrutura política do capitalismo avançado, que integra grupos produtivos sócio-econômicos, organizados através de um sistema de interação mútua de representação e cooperação ao nível das lideranças e da mobilização e controle social ao nível das massas (Cf. PANITCH, Leo. Os Sindicatos e o Estado, no Capitalismo Avançado. Revista de Cultura e Política, nº 5/6, abril/junho de 1981 e julho a setembro de 1981. Paz e Terra, p. 83-4.

168 MARTINEZ-ALIER, op. cit., p. 305.

articulados à dinâmica global do sistema¹⁶⁹. Daí o pequeno espaço - em termos de poder de definição - que teria sido concedido, - em Espanha, a políticas de cunho mais nitidamente estrutural, limitadas quase sempre às regiões deprimidas onde ainda conseguiram transitar, permeadas entretanto por notórias ambigüidades.

ANDALUZIA E UMA NOVA COMPREENSÃO REFORMISTA

As políticas agrárias de cunho reformista se restringiram, enquanto discurso e prática, a regiões do sul da Espanha, mormente a Andaluzia que apresentava acentuada expressividade agrícola (25 % da PEA) e era, ainda, marcada por significativo desemprego rural. Isto não quer dizer que tenha sido pacífica sua assimilação, como uma necessidade, pelas diferentes forças políticas organizadas. Uma grande discussão sempre perpassou, como questão de fundo, pelo móvel sócio-econômico que justificaria sua implementação, particularmente na conjuntura que demarcava o processo de transição espanhol.

Já se pôde ver como, do ponto de vista histórico, as reformas agrárias desfrutaram de particular importância nos auges da transição para o capitalismo quando disfunções impediam a plena integração da agricultura nesse processo. E como a inadaptação da agricultura ao crescimento dos setores mais dinâmicos, nos momentos iniciais de consolidação dos estados nacionais, tornou uma necessidade premente a reformulação estrutural das bases em que se sustentava. Ou seja: como as reformas agrárias foram postuladas e

169. Segundo MOYANO: "a distribuição do "status" de interlocutor entre as organizações agrárias por parte dos poderes públicos, depende dos conteúdos, orientações e estratégias da política agrária e da idoneidade daqueles, em função de diferentes lógicas da ação coletiva. Num contexto marcado por crescente setorialização, reduz-se o papel das organizações sindicais e ascende o das organizações económicas" (op. cit., p.217).

implementadas sob óticas bastantes definidas e subordinadas aos interesses nacionais. Essa, a justificativa que não só as legitimou, como as reforçou enquanto exigência objetiva.

No caso da Reforma Agrária em Andaluzia, entretanto, mesmo se tratando de uma reivindicação quase secular, esta enfrentou, desde os momentos em que foi decretada, dificuldades para sua implementação. Estas dificuldades a explicam quer pelo caráter ambíguo como foi postulada por algumas das forças reivindicantes - situadas às vezes na fronteira entre o distributivismo "populista" e a modernização; quer pela própria ausência de condições objetivas para sua realização. Qualquer que seja a ótica, predominaram, de fato, uma indefinição e um vazio de empolgação que evidenciaram desde razões de natureza política a questões de ordem estrutural. De um lado, a força política que estava no poder a nível nacional, no momento de sua aprovação - PSOE - vacilava quanto ao respaldo a uma bandeira que visava promover reformas estruturais profundas no campo; temia-se que a inexpressividade de seus impactos pudesse desgastá-la frente a possíveis aliados. De outro, questionava-se sua oportunidade, num período em que o mais importante parecia ser evitar qualquer possibilidade de confronto que viesse a prejudicar o "concerto social" que embasava a continuidade do regime de transição democrática.

Refletindo acerca da ambivalência do discurso reformista em Andaluzia, YRUELA define, como um dos principais obstáculos que se opunham a uma maior clareza de objetivos - ou para a diminuta importância conferida à Reforma por parte de importantes segmentos de esquerda -, a conotação regional com que passara a ser encarada. Algo que o próprio autor relativiza como limitação concreta. Isto porque, se não mais podia ser entendida como um projeto de cunho nacional, dada a inexistência de disfuncionalidades regionais, havia que se

encará-la como instrumento ainda adequado a realidades específicas, sobretudo sob a ótica social. O que não podia ser subestimado por qualquer das representações políticas. Ora:

"(...) se de um lado a agricultura andaluza não apresenta disfunções no âmbito nacional (...) suas potencialidades (da R.A.) devem ser exploradas visando o âmbito regional. Nesse caso contudo, as forças políticas, para além do discurso dominante a nível nacional - mudanças buscadas na reindustrialização, adoção de novas tecnologias, modernização da indústria e dos serviços - não atribuem qualquer papel relevante ao setor agrário. Na ausência de condições políticas para uma política diferenciada dos interesses dominantes nacionais, a R.A. só se justifica por um problema social histórico, a exemplo das condições de vida dos assalariados" (170).

Ainda assim, é sensível o retraimento observado nas ênfases pró-reformistas por parte do movimento social, pelo menos no tocante às políticas vinculadas à idéia de repartição da terra. Em que pese a existência de alguns núcleos resistentes - particularmente àqueles ligados ao SOC - tinha-se como um dado que a reforma agrária distributiva não mais se constituía, a exemplo do que ocorrera nos anos 30, numa bandeira com capacidade mobilizadora efetiva. A questão da terra, à altura da transição, não desempenhava o mesmo atrativo de décadas passadas, sendo claramente preterida em favor da questão do emprego.

Isto passa a ser tão mais concreto quanto mais vão crescendo as dificuldades organizativas dos desempregados rurais, face à sua própria dispersão, e se ampliam as medidas assistencialistas ao campo. São dificuldades que talvez tenham contribuído para que a Lei de Reforma Agrária Andaluza tivesse uma acolhida tão pouco expressiva como instrumento de transformação efetiva de uma realidade problemática, e para que, no seu cerne, passe a ocorrer uma acomodação gradativa da agricultura às exigências do modelo de acumulação na sua totalidade, ou às suas determinações mais gerais. Enfim, para que se busque muito mais racionalizar as formas de sua inserção nesse processo do que modificar suas tendências objetivas. Num quadro onde:

"empresários e forças políticas de direita não podiam logicamente apoiar nenhuma medida que pudesse prejudicar, ainda que levemente, sua posição atual. O partido no governo - PSOE - se debate entre a débil convicção sobre a oportunidade da mesma e a necessidade de apoiá-la, já que a iniciativa surgira de suas próprias fileiras. O Partido Comunista optou desde o princípio por não apoiá-la, dada a sua insuficiência. Os trabalhadores sem terra se dividem entre ser beneficiários da reforma e encontrar seus meios de vida de outra maneira (171)".

Em que, apesar dessas ambigüidades e indefinições, os traços fundamentais da Lei de Reforma Agrária em Andaluzia (LRAA), tendem a evidenciar um relativo consenso: o de que esta deveria ter um caráter bastante concreto, de uma lei que não contrariasse as tendências dominantes no campo. A proclamação da lei como uma exigência não significava, portanto, que esta fosse colocada na contramão do processo evolutivo até então em curso. Ao contrário, a LRAA procurava se inserir como "uma resposta global à transformação,

modernização e desenvolvimento das estruturas agrárias, postulando-se como instrumento de uma política de crescimento, pleno emprego e correção dos desequilíbrios regionais¹⁷². Mais concretamente, como um instrumento voltado para a correção de mecanismos estruturais que até então vinham impedindo a articulação da agricultura aos segmentos mais dinâmicos da economia.

Isto não significava uma postura acrítica diante da realidade. Ao contrário, critica-se o comportamento empresarial - sobretudo dos grandes proprietários de terra - e a irracionalidade do sistema de propriedade em si. Mas não se procura extrair daí as mesmas consequências observadas em outros momentos e em outras realidades.

Admite-se que, mesmo tendo ocorrido um expressivo desenvolvimento da agricultura ao longo dos anos que antecederam a aprovação da LRAA, diante da intocabilidade da estrutura fundiária - não só de propriedade como de exploração -, continuava a prevalecer uma subutilização do recurso terra; marca essencial da forma de exploração capitalista até então predominante.

Admite-se também que os grandes proprietários, embora tenham modernizado suas explorações a partir de novas técnicas de cultivo, introduzindo novas variedades, etc, adotavam estratégias empresariais inadequadas. Essas estratégias conduziam a estruturas de cultivos, a usos do solo e desequilíbrios da agricultura-pecuária, que resultavam, entre outras coisas, num aproveitamento inadequado dos recursos naturais de Andaluzia¹⁷³.

172 Exposição de Motivos da Lei de Reforma Agrária em Andaluzia (Lei 8/1984, de 03/07).

173 Exposição de Motivos, op. cit.

Mas se esses são considerados sintomas de uma realidade que precisava ser mudada, eles não se constituíram elementos detonadores do processo reformista. A recuperação da reforma agrária como uma exigência premente é, nesse aspecto, muito mais uma resultante da crise dos anos 80 que, ao espalhar seus tentáculos, repercutiu fortemente sobre o desemprego que toma impulso desde então. A partir de sua manifestação mais aguda nas regiões defasadas estruturalmente e de maior peso específico da agricultura, a reforma agrária passou a ser vista como exigência, enquanto mecanismo corretor dos desequilíbrios e deficiências.

No entanto, mesmo considerando a dicotomia prevalecente entre estrutura de propriedade e estrutura produtiva, a reforma que passa a emergir se descola do saudosismo rural. Envereda por caminhos novos, assumindo-se, enquanto tal, não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de modificação das condições de produção no campo. Esse é o direcionamento que irá se impor, quando ganha corpo e se consolida a partir dos anos 80.

Nos diagnósticos que embasaram e justificaram a LRAA, procura-se ressaltar que, no estágio atual (dos anos 70/80) de desenvolvimento do capitalismo na agricultura espanhola, "a terra já não se constituía no único fator básico da atividade agrária"¹⁷⁴ e que, portanto, modificar a estrutura da propriedade atuando só sobre as grandes unidades, é claramente insuficiente. Procura-se deixar claro que o objetivo central da LRAA é o de "remover obstáculos" de caráter estrutural que se opõem ao "adequado desenvolvimento do potencial da agricultura andaluza", direcionando-a de tal modo a adequá-la à política agrária no plano nacional.

174 Id., *ibid.*

Enquanto instrumento de adequação de realidades socialmente defasadas, a reforma agrária não se postula em Espanha, portanto, como algo abrangente e de configuração nacional. Ao contrário, numa tentativa de corrigir erros do passado, ela procura se limitar a regiões onde sejam mais graves os fenômenos de concentração fundiária e desemprego agrícola.

Uma observação atenta das normas gerais da LRAA irá revelar como esses pressupostos e orientações foram seguidos à risca pelo legislador. Vê-se como ali, o intuito modernizador das estruturas se sobrepõe a qualquer perspectiva distributivista em si, relevando-se a clara intenção de promover alterações na estrutura de propriedade de tal modo a adequá-las às novas perspectivas produtivas. E como, ao buscar-se combater o absenteísmo e outras manifestações típicas de regiões produtoras assentadas no latifundismo, não se apostou no lado oposto: no pequeno produtor camponês e na sua pretensa funcionalidade. A aposta mais concreta, como se pode depreender do conjunto dos artigos que compõem as Normas Gerais da LRAA, é na racionalização da atividade produtiva, sem privilegiar-se qualquer dos estratos sociais no agro em si. As formas como essa racionalidade se expressa não dependem de um único modelo de exploração; não se privilegia, de modo exclusivo, enquanto beneficiárias dos instrumentos utilizados, quer as propriedades individuais quer as propriedades coletivas.

O ALENTEJO E A FALÁCIA DE UMA REVOLUÇÃO AGRÁRIA

No movimento alentejano, essa problemática apresenta, na transição portuguesa dos anos 70, algumas particularidades bem sensíveis. Uma delas é marcante: em Portugal, desde a queda da ditadura em 74, a reforma agrária foi de fato colocada como instrumento fundamental das transformações que

as forças progressistas tentavam colocar na vanguarda, respondendo de certo modo a uma forte demanda do movimento popular no campo.

Já na I Conferência dos Trabalhadores Agrícolas, realizada em Évora (fevereiro de 1975), podia-se perceber a premência dessa exigência. Suas deliberações colocavam de forma bastante explícita, como a única alternativa para os problemas enfrentados pela agricultura do sul, a realização de uma Reforma Agrária que, ao mesmo tempo, liquidasse os latifúndios e permitisse o acesso à terra a quem nela trabalha¹⁷⁵. Contudo, esse espírito anti-latifundista que permeia o discurso das organizações reformistas, está distante na prática, da questão distributiva em si. É o que configura à luta alentejana, a despeito de suas proximidades estruturais com o sul da Espanha, algumas peculiaridades marcantes.

Desde as primeiras décadas do século XX, todo movimento social reformista nos campos do sul de Portugal sempre acentuou, como eixo reivindicativo central, a ruptura com o latifundismo. Mas, só de forma bastante tênue a problemática da terra é destacada nos Congressos de Trabalhadores. Suas atenções quase sempre estiveram voltadas estrategicamente para a garantia do emprego. Autores como PEREIRA chegam a afirmar que "(...) a mística da terra pouco deve em Portugal aos homens dos campos do sul e muito mais aos políticos da capital, a lavradores iluminados, a jornalistas folcloristas, etc." (176).

175 Cf. BAPTISTA, F. O. Portugal 1975 - Os Campos. Porto: Luta de Classes/Afrontamento, 1978. p. 10.

176 PEREIRA, José Pacheco. Atitudes do trabalhador rural alentejano face à posse da terra e ao latifúndio. In: BARROS, A. (Coord.), op. cit.

A "fome de terras" jamais se constituiu de fato em um problema crucial no Alentejo. Mesmo nos momentos de maior intensidade dos conflitos em torno dos "baldios", muito mais que "fome de terras", o que se buscava efetivamente estabelecer naqueles espaços eram condições para seu uso mais adequado por uma população que não tinha outra alternativa de inserção produtiva. Foi este um dos elementos determinantes para que o enfrentamento da questão latifundiária, no sul de Portugal, tomasse rumos particularmente distintos dos que se buscava implantar em Andaluzia.

No Alentejo havia uma população no campo quase totalmente proletarizada e despida de ideais distributivistas, além de descrente na viabilidade da exploração de pequenas unidades em solos de baixa qualidade como os predominantes em grande parte do espaço regional. Tal fato teria contribuído para que, logo após abril de 1974, a Reforma Agrária radical, tal como implantada pelos proletários do campo, tivesse assumido perfis organizativos próprios, com caráter claramente revolucionário. Ou seja: assentamento coletivo sobre as terras ocupadas dos antigos latifundiários, de um lado; e prioridade conferida à problemática do emprego, visto como elemento determinante da política agrária, de outro (177). Em torno dessas prioridades básicas, a R.A. foi implementada em Portugal, seguindo um curso de certo modo uniforme até pelo menos a vigência dos dois primeiros governos provisórios.

Concorre para que, de fato, esse modelo só tenha se viabilizado no sul do país, a natureza das relações sociais ali desenvolvidas, assentadas numa contradição básica que opunha assalariados (trabalhadores eventuais na sua maioria) e latifundiários. Essa contradição decorria do modelo anterior que, ao reduzir a participação do "campeinato parcelário", tornara predominante os interesses de trabalhadores sem vínculos específicos e continuado com uma exploração agrícola. Face à reduzida qualificação e acesso a conhecimentos técnicos, esses trabalhadores - dificilmente pois convertidos em pequenos produtores - mantinham suas aspirações limitadas à garantia do emprego permanente (Cf. BARROS, Afonso. NUP's: Reforma e a Transformação Latifundiária em Portugal, in BARROS, A., op. cit.)

Se algumas dessas experiências podem ser consideradas vitoriosas pela combinação de incrementos no volume de produção e do emprego simultaneamente, isso, contudo, não pode ser generalizado. A partir de determinado momento de sua implantação, as UCP's já não podiam esconder algumas de suas contradições as quais iam se aprofundando à medida mesmo que o regime surgido da Revolução de Abril foi submetido a crises sucessivas.

Surgidas como instrumentos de confrontação radical com o latifundismo e com tudo que este representava de atraso social - desemprego, sub-ocupação, baixo salários - as UCP's não conseguiram superar, na prática, essas limitações. Mesmo avançando em aspectos significativos, as relações sociais - trabalho grupal, solidariedade, redução das hierarquias sociais - permaneceram atadas a alguns condicionamentos que conformavam no essencial o perfil do latifundismo. Ao definir como prioridade "maior emprego por unidade de área", desprezando como secundária a problemática da produtividade, as UCP's atraem para dentro de si determinados perfis sócio-estruturais que historicamente haviam configurado os próprios latifúndios. Segundo PEREIRA:

"Com louvável intuito de garantir emprego à maior parte dos trabalhadores disponíveis na região, e impossibilitados por carência de capital e de técnicas de realizar uma profunda transformação cultural que atenuie ou elimine os períodos de inatividade forçada, algumas UCP's suportam excessivo peso da mão-de-obra, o que logicamente as impede de alcançar mais elevada produtividade do trabalho" (178).

Essa situação será agravada com a retomada do controle conservador sobre o poder a partir de 1976. Com particular ênfase a partir de 1978, a conformação do Estado vai ganhando um padrão mais definido e a Reforma Agrária não consegue mais estabelecer qualquer vínculo de sustentação nos aparelhos governamentais, encaminhando-se para uma crise de dimensões irreparáveis. Por temor à R.A. - ou do avanço da R.A. radical no sul -, o Estado português passa a assumir uma ofensiva bem mais decidida, embasada num projeto de teor claramente desenvolvimentista¹⁷⁹, retirando qualquer apoio mais explícito a iniciativas como as da UCP's. A alegação era de que estas não se comprometiam, por princípio, com melhoria de produtividade das culturas ou eficiência nos processos produtivos. Isso contribui para detonar uma crise que se reproduzirá, atingindo o conjunto do espaço reformista ou aquilo que ele tinha de fundamental: a organização coletiva dos trabalhadores. Sem o reforço estatal, essa experiência não conseguirá sobreviver e definhará, nos anos 80, abrindo espaços para retomada em sua quase integralidade do velho sistema pautado na grande propriedade individual, ainda que modernizada.

A inserção de Portugal na CEE contribuiu ainda mais para redefinir os passos da política agrária. No plano interno à medida que passa a se submeter às orientações da PAC - Política Agrícola Comum -, e a todo seu arsenal modernizador das estruturas, a política agrária portuguesa passa a ser tragada por determinações gerais que ultrapassam os estreitos limites do interesse nacional. Isso repercute muito sensivelmente, sobre o perfil das alianças inter-setoriais, com aproximação definitiva dos interesses rurais aos urbanos no processo de determinação e orientação de

179

Até o V Governo Provisório houve certa negligência do Estado diante das atrocidades cometidas pelos proprietários de terra e seus associados no clero, comércio e indústria, tais como incêndio de plantações e florestas, morte de gado, etc.

políticas; e sobre a perda definitiva do caráter revolucionário, como até certo momento se configurara a Reforma Agrária no sul que, gradativa e definitivamente vai se colocando como algo totalmente marginal no novo contexto.

Os pressupostos de uma política agrária com certo grau de autonomia e direcionada à transformação social tem assim sua viabilidade amplamente contestada, à medida que o Estado Português vai abandonando qualquer veleidade socialista. A afirmação de uma nova correlação de forças anti-socializantes, a partir de finais dos 70, revela apenas alguns aspectos importantes e de certo modo previsíveis - considerando-se o conjunto da experiência européia e algumas teorizações acerca do próprio caso português - entre os quais se destacam: as dificuldades reais para que novas relações sociais brotem e se afirmem no agro sem uma contrapartida efetiva nos espaços mais especificamente urbanos; a estreita relação existente entre a fragilidade da política agrária revolucionária e a natureza dúbia do Estado que se constitui na transição, denotando-se como "sem Estado revolucionário não há reforma agrária revolucionária"; e o fato concreto de que o capitalismo latifundiário do sul de Portugal, como o de Andaluzia, por não se confundir com o latifúndio tradicional, estava distante de qualquer disfuncionalidade no processo sócio-produtivo como um todo.

O CONTRAPONTO BRASILEIRO

O quadro brasileiro, se, em certos sentidos, é muito distinto dos vivenciados por Portugal e Espanha à época em que transitava de uma ditadura mais fechada para a constituição de espaços democráticos, revela algumas

similitudes significativas ao que tange às políticas agrárias.

Ora, sem implementação prévia de uma reforma agrária, a exemplo do que ocorrera naqueles países, o agrô no Brasil experimentou profundas transformações desde os anos 50, acompanhando, o seu modo, a dinâmica operada no capitalismo urbano. Mercê da implantação do Departamento de Bens do Capital entre os 50/60, deu passos acelerados no sentido da modernização generalizada nos processos produtivos na agricultura. Foi um salto qualitativo completado com a hegemonia dos CAI's já no final dos anos 70.

O trânsito de um padrão agrícola tradicional aos novos e modernos CAI's foi uma decorrência de conscientes políticas econômicas. Dessa forma, o Estado foi ajustando gradativamente os interesses dos segmentos dinâmicos, graças às fortes pressões oriundas de seus "lobbies" setoriais. Em que pesem seus impactos espacialmente localizados, os impulsos dinâmicos das medidas de políticas governamentais foram de molde, sem dúvida, a alterar profundamente todo um perfil anteriormente existente no agro¹⁸⁰.

Desde o golpe militar de março de 1964, o crédito rural fartamente subsidiado vinha sendo instrumento chave desse processo. A este, foram se acrescentando, como instrumentos modernizadores utilizados pelo Estado, a criação da EMBRATER, a da EMBRAPA, a da CIBRAZEM, etc. Assentando-se no tripé crédito - pesquisa - assistência técnica, um novo modelo agrícola foi sendo gestado, envolvido no processo de dinamização que tinha curso nas atividades industriais, comerciais e financeiras, e sendo responsável por uma

180 Para uma análise desse período, consultar: KAGEYAMA, A., (Coord.) A nova dinâmica da agricultura brasileira, relatório de pesquisa, Campinas (SP): UNICAMP/IPEA, 1987; MUELLER, G. A Economia Política do CAI. Anais do XXIV SOBER. Lavras, agosto de 1986, p. 347-67; GUTMARZES, A.P. A Crise Agrária. R.J.: Paz e Terra, 1979.

expansão decidida das forças sociais modernas no campo. Daí emergiriam: de um lado, um novo sistema de produção e distribuição embasado em distintos patamares técnicos, econômicos e sociais; de outro, uma concentração desse processo nas áreas onde a modernização produtiva se dera de forma mais intensa, com clara exclusão de pequenos e médios produtores pobres dessa dinâmica.

O Estado, pelo menos durante os anos 50/70, se postará como vanguarda da criação e diversificação das forças agrárias modernas, imune a qualquer pressão favorável à promoção de reformas estruturais. Os governos ditatoriais sequer criaram canais institucionais para discussão dessas demandas por diferentes setores no agro, reduzindo-se esses contatos à presença e articulação de "lobbies" no interior dos aparelhos governamentais.

No limiar dos anos 80, o padrão agrícola que o Estado ajudara a implantar, começa a sofrer no entanto alguns percalços, fruto, talvez, da própria maturidade de um modelo que se esgota à medida que os CAI's se transformam na forma dominante de produção. É importante destacar, nesse sentido, como o esgotamento dessa etapa, marcada por uma horizontalização tecnológica, coincide com um período crítico da economia em seu conjunto, o que irá acrescentar algumas dificuldades às já existentes para a continuidade dessa própria dinâmica.

Do ponto de vista da oferta creditícia subsidiada e barata para pequenos, médios e grandes produtores, a retração é, por exemplo, quase completa. A crise do crédito acompanha a própria crise inflacionária, cuja agudização, no período, repercutirá negativamente sobre a principal fonte de oferta a custos baixos: os depósitos à vista do Banco do Brasil. E em consequência repercutida também negativamente sobre a disseminação do progresso técnico através das estruturas

pertinentes no âmbito oficial. Estas, tendo no crédito barato sua principal base de sustentação, sofrerão, de modo idêntico, uma amputação forçada, sobretudo as mega-estruturas criadas para tal fim (181).

No momento em que a ditadura, pressionada pela crise econômica e pelo amplo movimento de oposição, cede espaços a um novo governo civil, a situação no campo estava subsumida nesse quadro de dificuldades e tensões. De um lado, pelos esforços "lobistas" em se apropriar dos fundos públicos estatais, numa tentativa de sair à frente na definição de um novo padrão agrícola; de outro, pela luta social no campo, assentada basicamente na questão da terra, por onde volta a ser acenada a alternativa reformista.

A crise não atenua nem permite uma redefinição clara nas estratégias produtivo-comerciais nas áreas mais dinâmicas; mesmo aguçando-se a contradição entre os complexos no agro, em nenhum momento se ameaça sua inserção dominante.

OS LIMITES DE UMA REFORMA TRADICIONAL

A questão ganha maior complexidade quando o Governo Civil que tome posse em 1985, premido por necessidades de legitimação, resolve encampar, como parte fundamental do processo de transição, a exigência de uma reforma agrária. Desde o momento em que acena com essa possibilidade a "Nova República" - ou parte dela - trará de volta ao cenário político uma velha polarização que já parecia esquecida, entre defensores e opositores de uma política estrutural para o campo. A crítica mais profunda ao padrão agrícola,

181 Cf. MUELLER, Geraldo. Ambivalências da Modernização Agrária. *Estudos CERRAP*, S. Paulo, No. 21, julho 1988. Para o autor, "é impossível imaginar-se como as estruturas dominantes edificadas pelo Estado na fase de horizontalização da modernização, passam vir a ser funcionais às modernas organizações capitalistas no campo" (id., *ibid.*).

estabelecido desde os anos 60/70, continuava a se assentar em apenas uma de suas conseqüências - a concentração fundiária e a situação dos pequenos e médios produtores, com e sem terras - por onde se buscava, inclusive, estabelecer os parâmetros básicos de intervenção.

Nesse ponto, justamente, residiriam as dificuldades maiores para a sua implementação. Primeiro, porque o próprio governo manobra e impede a imposição de um caráter de massa à R.A., quase imobilizando-a dessa forma. É impossível imaginar uma reforma pautada na arrecadação individual de propriedades, tendo que dar um tratamento administrativo e jurídico, caso a caso, às pendências, tal como consta da legislação que permanecia em vigor. Segundo, pela insistência numa política com conotações distributivas, amplamente predominantes no interior do bloco reformista, por onde parecia se recuperar o caráter "camponês" da proposta, tal como sempre fora encarada (Ver ANEXO 2).

De fato, a defesa de uma "reforma agrária camponesa" voltaria a se transformar no carro-chefe das principais reivindicações sociais para o agro na "transição" brasileira, sobretudo nas áreas mais atrasadas, onde sua configuração se atinha a fortes conotações populistas - "a terra para quem nela trabalha". Ao invés de acento na questão da terra - ou nas formas de sua apropriação em geral - como entrave à utilização sócio-produtiva, insistia-se na vinculação à terra sob a ótica específica: a cada trabalhador, um pedaço de chão.

Ao contrário do que vinha ocorrendo em outras regiões do mundo, as organizações representativas dos trabalhadores não rompiam, portanto, com as amarras do passado. Enquanto, na maioria dessas experiências, as organizações representativas se legitimavam através da imagem que projetavam de si e da classe que representavam como algo novo, no Brasil ocorreria

o inverso. Aqui, as organizações desprezam o que avança - o produtor moderno e o assalariado - e se apegam ao que ficava - o camponês tradicional -, fazendo dessa herança o elemento impulsionador das suas próprias lutas. Tal manifestação parece refletir de pronto dois aspectos importantes: o retardamento temporal e estrutural do capitalismo no país, face as suas repercussões sobre a evolução das classes, em especial sobre as de corte rural; e a presença de um Estado tipicamente repressor que, ao longo de décadas significativas, impedira a livre organização das forças sociais, interferindo nas formas como se expressaria a própria luta de classes. Essas fontes iriam alimentar, basicamente, as lutas de caráter reativo, as quais ainda que massivas e radicais às vezes, nem sempre ultrapassavam os limites da situação vivida por cada categoria social, especificamente.

No plano concreto, foram poucos os momentos de questionamento da viabilidade de fato de uma R.A. camponesa numa etapa marcada pelo avanço e consolidação dos complexos agro-industriais. Na ausência deste questionamento, foram se consolidando as dificuldades para consecução de qualquer experiência transformadora no campo fundiário, comprometendo sobremaneira o espectro de alianças possível com forças capazes de apoiá-la mais efetivamente.

O caráter distributivista conferido à primeira proposta apresentada em 1985, ao ser oportunamente colocado pela direita como ameaça à propriedade, iria se transformar numa das peças importantes de unificação das forças conservadoras, e passa a ser alvo privilegiado dos ataques desfechados contra a Reforma Agrária, no geral. Contra essa iniciativa, se conformou um amplo leque de forças anti-reformistas, animadas por anti-mudancistas de um modo geral - Movimento Democrático Urbano (MDU), Instituto Liberal, Câmara de Estudos e Debates econômicos e Sociais (CEDES),

etc. - preocupados exclusivamente com a manutenção do "status quo" através da garantia do direito de propriedade, no geral. Esse movimento desempenhará papel importante de legitimação das instâncias que se opunham à R.A., no particular (182).

Ideais do corporativismo tradicional se manifestaram, com certa ênfase, nos dois pólos da luta que se travava. O processo de modernização capitalista no agro, apontando para a eliminação das fronteiras setoriais - agricultura x indústria, não parece ter sido suficiente para romper com a força do tradicionalismo rural. Em seus traços dominantes, este permeará não só defensores de uma efetiva reforma agrária - sobretudo os que a viam sob a ótica camponesa - mas também os arautos da modernidade do universo rural.

Isso fica bem patente nas próprias justificativas apresentadas pela UDR para sua organização, em contraposição ao PNRA da "Nova República". Para essa entidade, a porposta de R.A. da "Nova República" agredia o homem no campo por ser parcial, tendenciosa e ilegítima. Ela não passava de "um instrumento para desestabilizar o direito de propriedade no campo, o primeiro passo - como entendia a referida entidade - para ameaçar a legitimidade de princípios do capitalismo liberal e da livre iniciativa. Dai a necessidade que colocava para si, de "restabelecer o papel dos produtores rurais e sobretudo afirmar a importância da categoria no contexto sócio-econômico, tendo em vista a própria preservação da democracia econômica, base da democracia política no país" (183).

182 Cf. DREIFUSS, René. O Jogo da Direita. Petrópolis (R.J.) Vozes, 1989.

183 Cf. TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Depois da Constituição a Colonização Agrícola uma Solução para a Crise Agrária Brasileira? Reforma Agrária, Campinas, Ano 18, No. 2, Agosto a Novembro de 1988.

Com um discurso de natureza tão conservadora, a UDR procurou legitimar a violência que impôs no campo na defesa de seus princípios; e ganhou aliados importantes no âmbito dos produtores tecnificados e de não pecuaristas, contribuindo para impedir mais uma vez, a implementação de uma política agrária de cunho estrutural no Brasil.

No campo progressista, as dificuldades não foram menores, sobretudo considerando-se a ótica prevalecente na execução do plano. Tomando-se por referência um dos modelos operativos dos projetos de assentamento rurais - o da Bahia -, pode-se perceber como, a rigor, esses não inovam, confrontadas as concepções que os embasam com os discursos reformistas tradicionais.

Na perseguição ao velho inimigo - o latifundiário absenteísta -, reafirma-se a todo momento, no conjunto de suas intenções programáticas, a profissão de fé na recuperação do camponês. Esta recuperação não se limita, no âmbito das intenções - e esta é uma questão importante -, a uma readequação deste, dentro das novas condições impostas pelas formas de produção mais avançadas do ponto de vista capitalista. O sentido mais profundo da perspectiva traçada vai muito além desses pressupostos, insistindo-se na própria reconstituição da autonomia do produtor como alvo estratégico a ser atingido ⁽¹⁸⁴⁾. A criação de um "campesinato autônomo" é a imagem dominante que permeará tanto o discurso como as práticas dos gestores estatais, com

184 As visões afinadas com esse intuito se distinguem daquelas com teor claramente distributivistas. No centro dessas divergências, estaria a própria noção de propriedade com que se trabalha. Nesse sentido, os distributivistas puros não se distinguiriam dos mentores de uma proposta burguesa por defenderem a propriedade como eixo apenas de uma realização individual. Os autonomistas enveredam muito mais pelo viés da propriedade comunitária; nesse caso, a ruptura com o sistema de propriedade fundiária dominante se coloca dentro de uma perspectiva-chave de afronta ao domínio do capital no campo o qual deverá ser substituído não por um capitalismo mais democrático, mas por um novo sistema coletivista baseado na autonomia do trabalho.

a aceitação pacífica, ressalte-se, dos próprios assentados (ANEXO 2).

A penetração de discursos e assimilação de práticas imbuídas de tais conteúdos foram facilitadas pela situação do próprio contexto social onde estas têm desaguado: um conjunto de produtores postados numa situação pouco cômoda de reserva "da reserva" de força de trabalho; e que tendem, portanto, a aceitar qualquer proposta, desde que estas contemplem uma ou outra de suas aspirações mais imediatas.

A partir de conteúdos extraídos das propostas, ressalta-se ainda outra componente importante para uma percepção mais aproximada de sua natureza. Trata-se no caso da ausência de uma delimitação regionalizada do Plano e seu apego a intervenções localizadas sem uma perspectiva articuladora mais definida ¹⁸⁵. Isto é coerente com o intuito quase manifesto de transformá-lo prioritariamente num instrumento voltado para o reforço da capacidade de resistência do pequeno produtor (ANEXO 2).

A justificativa para retomada de um discurso e de uma prática identificada com essa visão está toda ela embasada — sobretudo em parcela significativa de seu núcleo gestorial — em concepções (ou intuições) extraídas de uma lógica determinista: o entendimento de que a modernização tecnológica, dado o seu caráter conservador, não deixa margem à sobrevivência dos produtores autônomo, pelo menos daqueles em condições de orientar ou ditar os rumos de um processo produtivo e social de forma autônoma.

185 Idealizadores e gestores da proposta reformista não demonstram preocupação maior com sua inserção no espaço que ultrapasse os limites das áreas de intervenção. A reforma permanece como algo delimitado e restrito ao âmbito de cada projeto específico, sujeito a micro-racionalidades que permeariam o detalhamento de todos os seus passos: desde os planos de produção à capacitação dos beneficiários.

A resistência camponesa é entendida, assim, como única alternativa à constituição de um modelo alternativo, que contemple sobretudo os ideais oriundos das lutas no campo. O teor dessa resistência tem-se alternado, envolvendo desde a defesa da utilização de tecnologias socialmente apropriadas até a ruptura, de fato, com as novas tecnologias de cunho industrializante. A questão dos mercados é tratada de forma lateral, ou secundária, reduzidos estes à função subsidiária de fortalecimento da unidade autônoma. O temor de uma integração maior chega, neste caso, ao paroxismo, desde que articular passa a ser o sinônimo mais perfeito de dependência.

Sob o aspecto tecnológico, portanto, a preocupação maior se localiza nas consequências da submissão de pequenos produtores ao capital industrial - comercial - financeiro; entendendo-se que determinadas lógicas produtivas, assentadas em padrões tecnológicos industriais, impõem como decorrência, perfis de consumo industrial incompatíveis com escalas e tradição da pequena produção.

Alega-se que como contrapartida de sua adoção, tenderia a se observar: num primeiro momento, a submissão de pequenas unidades aos padrões dominantes do processo produtivo - tecnológico; posteriormente, o desaparecimento da grande maioria das referidas unidades, incapazes de sobreviver às inovações do mercado - sobretudo à problemática da defasagem entre preços e custos de produtos agrícolas e industriais.

A partir desse raciocínio, pode-se perceber o nítido apego à possibilidade de sobrevivência de algo idealizado como forma típica de organização social camponesa. Há um evidente temor de que haja uma ruptura com determinado modelo cultural subentendido na pequena produção. Tem-se que, à medida que isto vá se concretizando, se elimine qualquer possibilidade de afirmação de um modelo de sobrevivência integrado -

produtivo e cultural. Esse modelo ressaltaria, sobretudo, a solidariedade como postura básica e essencial à sobrevivência. Em áreas reformadas, o impedimento a qualquer perspectiva estratégica integradora nos circuitos tecnológicos e de mercados - pelo menos por aqueles definidos pelo modelo de acumulação dominante - está imbuído, assim, de um espírito de oposição radical a determinada orientação corruptora de valores já solidamente implantada. Por este viés, não deixam de perpassar alguns ranços conservadores, ao firmar seus pés num passado idealizado como redenção.

Sob o aspecto da crítica que é efetuada aos modelos de acumulação dominantes, não há como negar certa coerência lógica à postura dos que defendem que integrar é também eliminar não só indivíduos diretamente produtores, como indivíduos portadores de determinados valores culturais. Mas, quando no âmbito dessas críticas, busca-se reafirmar, como alternativa, modelos pautados em formas de produção autônomas excluídas de um contexto sócio-produtivo dominante - colocados como contrapartida cultural, ou, em consequência como alternativas "sistêmicas" -, irá se manifestar um forte viés saudosista, próximo daquilo compreendido como comunitarismo primitivo: um ideal de humanidade reconciliada através de um novo modo de apropriação e de relações humanas. Este viés passa por cima de algumas questões concretas relacionadas com o próprio tempo histórico de que está se tratando.

Ora, o que está se eliminando mais concretamente é uma forma de produção camponesa auto suficiente, num momento marcado por forte pressões de demanda urbano-industriais. Admitir, como se verifica nas posturas críticas, que processos tecnológicos ajustados a essa nova forma de produzir sejam responsáveis, por si sós, pela desestruturação de uma organização social solidária, pode ser visto como no mínimo

uma versão parcial e pouco adequada. Se não há um padrão tecnológico único ao qual devam se subordinar todos os aspectos da vida sócio-produtiva, não se podem imaginar perfis organizativos sistêmicos íntegros aos quais devam se subordinar os vieses tecnológicos. Aceitar como válidos os pressupostos críticos delineados, portanto, implica em que, se novos processos tecnológicos destroem uma perspectiva sócio-organizativa no agro - o que apontaria idealmente para uma nova concepção de vida -, mais importante é refluir ou negar a adoção dos referidos mecanismos tecnológicos. Uma coerência lógica, certamente, mas com certeza uma incoerência política. No caso mais concreto da reforma agrária no Brasil, isso só viria a justificar - como aconteceria - sua aproximação com aquelas experiências imbuídas de um modelo de sociedade igualitário e solidário, tendo por eixo a igualdade de oportunidades no plano produtivo, no caso viabilizado a partir do campo; utopia socialista liberal, jamais concretizada, ressalte-se, em qualquer dos espaços onde foi concebida e intentada.

Há, assim, há um afastamento das reformas agrárias mais recentemente implantadas, sobretudo em Espanha, nos momentos da transição democrática nos anos 70/80. Como experiência à disposição, a de Andaluzia, ainda na década de 80, foi de pouca utilidade, dado o seu caráter integrado e de notórios apelos - como pré-condições à sua implementação - à eficiência, ainda que não fosse à eficiência privada ou micro-empresarial. E ao seu caráter social!

As orientações e pressupostos, no caso do Brasil, foram (e têm sido) amplamente distintos. A Reforma, tal como implementada em diferentes espaços sobretudo do Nordeste do país, procurou muito mais dar consequência a esse pressuposto ideológico: o de que a terra é não só um instrumento de produção e emprego, mas também de preservação cultural. Reformar apresentava aí um sentido claro, pois, de

constituir barreiras ao curso objetivo de um processo - o de desestruturação da pequena produção; muito mais, portanto, que iniciar qualquer processo novo, ou reformular padrões em curso de acordo com novos princípios, organizativos. O que, aliás, como é conveniente ressaltar, dá seqüência apenas ao que teria ocorrido com a maioria de propostas anteriores de intervenção no agro voltadas para a pequena produção⁽¹⁸⁶⁾.

O viés predominante, além de tradicional, continuava a se pautar em princípios defensivos, calcados num temor quase generalizado à integração. Receava-se, a nível regional, ir além dos próprios princípios defendidos no PNRA ⁽¹⁸⁷⁾, enveredando-se por caminhos mais propícios à continuidade de práticas desde muito em voga no agro; mais particularmente das práticas de apoio ao pequeno produtor rural, com as quais passa a se confundir.

Este aspecto demarcará fundamentalmente os limites de sua própria inviabilização como instrumento transformador, amortecendo seus impactos políticos. Desde seu lançamento, a reforma agrária enfrentou as mais difetentes dificuldades para sua implementação, refletidas nas suas deficientes performances (Ver ANEXO 2). Se, do ponto de vista oficial, têm-se arrolado argumentos técnico-institucionais para atestar sua falência, o argumento aqui utilizado segue orientação inversa. Opta-se por referenciá-las à sua própria concepção ou à forma repetitiva como foram implantadas as experiências.

186 A exemplo do Polonordeste ou do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural.

187 De acordo com o PNRA a reforma agrária como processo fundamental se coloca um instrumento essencial: à reorientação do desenvolvimento do país e como condição indispensável à redemocratização política, econômica e social da nação. Mais concretamente como instrumento de reorientação do processo global de desenvolvimento. Ver a respeito Ia. PNRA, Cap. 5 desta tese.

No confronto com o ocorrido na Península Ibérica, são notórias suas diferenças - ou especificidades. Não são nem revolucionárias, como nos primeiros intentos no Alentejo, nem integrais, como em Andaluzia. Por sua forma dominante, a reforma no Brasil continuava a perseguir eixos distributivistas com forte aceno populista em algumas regiões, a exemplo da Bahia, onde conseguira de qualquer modo ser implantada, ainda que parcialmente *(Ver ANEXO 2).

Numa síntese conclusiva, poder-se-ia afirmar nesse caso que:

a) as ações reformistas se inseriram, desde os momentos iniciais de sua implementação, no contexto daquelas políticas agrárias já em curso no âmbito de programas de apoio ao pequeno produtor rural. No caso do NE, pode-se observar uma divisão de trabalho bem clara: a Reforma Agrária se responsabilizando pela desapropriação/compra de terras, e o PAPP - Programa de Apoio ao Produtor Rural, orientando metodologicamente os projetos nas referidas áreas;

b) a reforma agrária na região NE não se configurou, assim, como algo totalmente novo em termos políticos; bem ao contrário. Para além de uma renovação efetiva dos instrumentos, o que passa a se observar é a continuidade de um esforço já em desenvolvimento desde os anos 70, voltado para "amparar" o pequeno produtor rural, através de um misto de ações assistenciais e produtivas;

c) nos assentamentos, os propósitos nem sempre nítidos, oscilando entre o reforço à "autonomia do produtor" e a

* As metas de assentamento do PNRA, entre 1985/1989, estavam estimadas em 43.090.000 ha. Sendo que, deste total, 7.850.000 ha se localizavam na Bahia. Em termos de áreas efetivamente assentadas, contudo, atingiu-se a casa dos 4,5 milhões de ha no caso do Brasil e 293 mil ha no caso da Bahia; com capacidade de assentamento familiar bastante limitada de 89,9 mil e 8 mil famílias, respectivamente, no período. (Cf.: INCRA. Relatório da Diretoria de Assentamento, Departamento de Controle - Projetos de Reforma Agrária em execução, 12.03.90).

intenção de integrá-los à dinâmica regional, ambigüidades que complicariam sobremaneira a viabilidade dos projetos;

d) mesmo considerando os aspectos técnico-operacionais como parte de suas dificuldades - sobretudo limitações financeiras - mais importante, na nossa opinião, foram os choques entre suas concepções predominantes; variando estas do culturalismo antropológico - preservar a cultura e as tradições dos pequenos produtores - aos que julgam prioritário integrar, a qualquer custo, os espaços assentados à dinâmica capitalista. No balanço final, tiveram ascendência mais forte os que julgam ser possível a preservação de "nichos" de pequenos produtores enquanto representantes de um modo de produção específico, meio através do qual julga-se viável o trânsito da pequena produção adequada e ideologicamente orientada para um modo de produção superior - o socialismo.

Esses traços marcantes da R.A. brasileira a distinguem das experiências alentejanas/andaluzas, não só enquanto concepção econômica, como concepção política e ideológica.

No plano organizativo se ressaltam algumas similitudes entre os processos observados, tanto nos países da península ibérica como no Brasil. De um lado atenta-se para o fato de serem países retardatários em termos capitalistas, nos quais o processo de tomada de decisões esteve submetido a um modelo corporatista estatal no decorrer do longo período autoritário; com destaque para o âmbito agrário, onde estes modelos corporatistas ainda se ajustaram a realidades marcadas pela tentativa afirmação "corporativista" dos grandes proprietários, os quais ainda conseguiam influenciar as decisões governamentais. De outro, para que, nesses países, a transição ocorre numa fase de avançado desenvolvimento das relações capitalistas de produção no agro, coincidindo com o acesso de ideologias

"corporativistas"; mais acentuadamente, ressalte-se, onde foi mais intensa a luta de classes no campo ou nos espaços de maior tradição organizativa como Alentejo e Andaluzia. Isto porque no caso do Brasil, o "corporativismo rural" continuaria a permear o universo das expectativas de segmentos organizativos que desempenhavam papel importante na luta pela implantação de uma reforma agrária no Brasil.

Mas, tanto no caso dos países ibéricos como no do Brasil, a transição democrática não contribuiu para uma ruptura mais definitiva com um padrão organizativo herdado do autoritarismo. Este padrão presente no corporatismo estatal é repassado na sua quase integralidade às novas realidades que despontavam. Em alguns casos, a exemplo de Portugal e Espanha, as novas organizações que surgem com o processo de democratização, chegam a disputar inclusive o espólio das antigas "Hermandades" ou "Casas do Povo", simbolizações mais efetivas do antigo modelo organizativo.

Por outro lado, as instâncias estatais, não sendo fundamentalmente alteradas em suas estruturas essenciais, também contribuem para reforçar um modelo de relacionamento com as organizações, que pouco diferia do anteriormente prevalecente.

A transição democrática em Portugal e Espanha, e no Brasil, atesta portanto, por seus desdobramentos políticos, as dificuldades que enfrentam economias retardatárias, sob regimes autoritários, de romper com antigos pressupostos no plano organizativo. A experiência concreta dos referidos países de fato apontam para uma flexibilização nas "regras do jogo" democrático e para a ruptura com um padrão corporatista estatal anteriormente vingente. Este perde sua legitimidade diante da maior liberalização assumido pelos novos regimes. Mas isto não foi suficiente para que um novo padrão assumisse posição mais definida, no que tange ao

relacionamento das organizações representativas com as instâncias decisórias no âmbito do Estado. Fato que não se restringe às realidades concretas existentes no agro. Se em termos gerais, no seu todo, o quadro da organização dos interesses é renovado, pouco se avança no sentido da sua institucionalização efetiva, o que de certo modo fragiliza sua participação no processo de tomada de decisões.

Tal como foi abordado nos capítulos precedentes, não há portanto uma correspondência entre a estrutura de intermediação que surge na transição e uma nova sistemática decisória. Ainda que a ruptura com os "autoritarismos" vigentes renove as possibilidades organizativas dos diversos interesses, são poucos os que conseguem se afirmar e participar nos novos contextos democráticos.

CAPÍTULO 7 ANEXOS

7.1 ANEXO 1

**ASPECTOS DO AGRO EM ANDALUZIA, NO ALENTEJO E
NORDESTE DO BRASIL, ANTES DA IMPLEMENTAÇÃO DAS
POLÍTICAS REFORMISTAS**

TENDÊNCIAS DO AGRO ANDALUZ

Durante os anos 60, a Espanha ainda se colocava entre os países europeus onde a agricultura continuava a gozar de peso mais significativo. Seus principais indicadores eram bastante sintomáticos, contrastando, grande número deles, com tendências já desde muito observadas nas economias mais dinâmicas da esfera capitalista-ocidental. À altura, aproximadamente 42% de sua população economicamente ativa se localizava no campo - contrariamente ao que se verificava, por exemplo, nos EUA ou na Inglaterra (188) - com uma contribuição para o PIB inteiramente desproporcional; qual seja, 23,6%.

Ao mesmo tempo, eram bastante modestos seus indicadores de modernidade tecnológica, com ênfase na utilização de insumos, ou de maquinarias nos processos de produção. Estes indicadores denunciavam o peso ainda desfrutado, no âmbito da atividade produtiva, pela agricultura tradicional.

No que tange mais concretamente ao uso de fertilizantes, deve ser ressaltado um aspecto importante, que contribui para identificar o estágio de conservadorismo vigente nos processos de trabalho: trata-se da significativa participação das próprias fazendas na produção dos referidos insumos (189), revelando o incipiente grau de articulação inter-setorial até então vigente.

Já no tocante à mecanização, esta, além de bastante moderada, iria também se limitar basicamente a alguns poucos

188 Em 1964, apenas 4% dos trabalhadores estavam ocupados na agricultura no Reino Unido, 7% nos EUA, 10% nos Países Baixos e 17% em França (cf. ROZIER, Bernard. Structures Agricoles et Developement Economique. Paris: Mouton, 1969, p.21)

189 ETXEZARRETA, Mireia and VILADOMIU, Lourdes. The Restructuring of Spanish Asiculture, and Spains Acession to the EEC...

espaços; em consequência, para um total de 2.900.000 fazendas, não existissem mais de 35.000 tratores (170).

Os reduzidos índices de utilização de insumos produtivos e de mecanização não poderiam deixar de refletir a dinâmica global do agro. Mercê de seu conservadorismo, o agro de fato continuava a persistir como um espaço marcado por lenta evolução sócio-econômica, particularmente no tocante à produtividade, e por poucas alterações nos seus padrões produtivos. Tal situação já se configurava, mesmo à época, como extremamente problemática, tendo em vista, sobretudo, que era ainda o setor que respondia, fundamentalmente, pelo equilíbrio do balanço de pagamentos: 60% das receitas de exportação na Espanha eram de responsabilidade da agricultura, a qual contribuía, em contrapartida com apenas 27%, do total das importações efetuadas.

Diante desse quadro vigente sob a ditadura de Franco, a tendência que se projetava era a de uma crise, tanto mais considerando-se os passos significativos que se ensaiavam na direção de um processo de industrialização e de urbanização mais consistentes.

Pressionado por essa emergência cada vez mais concreta, o governo espanhol talvez tenha se decidido a promover aquilo que seria o primeiro esboço de abertura econômica do regime, no bojo dos acordos que efetuara com os Estados Unidos; ressalte-se: sob fortes pressões do sistema financeiro internacional (171).

De fato, na busca de válvulas de escape para mais de uma década de experiência autárquica, em inícios dos anos 50

170 ETXEZARRETA e VILADOMIU, op. cit.

171 Cf. HARRISSON, J. The Spanish Economy in the Twentieth Century. London, Croom Helm, 1985.

começam a ser introduzidas as primeiras alterações mais efetivas no conjunto de instrumentos reguladores do processo sócio-econômico. Essas alterações irão repercutir, gradual mas decisivamente, sobre a nova trajetória econômica do país e sobre o agro, em particular.

Digna de nota nesse sentido, sob a ótica específica da agricultura, é a canalização assistencial promovida no âmbito dos próprios acordos com os EUA. Através da PL480, que a Espanha passou a dispor de óleo de soja ou de quantidades, ainda que reduzidas, de trigo e produtos lácteos, desafogando, àquela altura, uma situação de grave configuração no que tange ao abastecimento alimentar. Inclusive, possibilita-se ao país impulsionar sensíveis alterações tecnológicas no âmbito da agricultura. Com a importação de sementes híbridas, dá-se não só um passo nessa direção, como se inicia concretamente uma nova era. Uma era marcada, de um lado, pela internacionalização de seu sistema produtivo - até então ainda sob influência do autarquismo franquista; e, do outro, como decorrência do anterior, pela integração maior nos sistemas agroindustriais, identicamente internacionalizados. São prenúncios de uma nova etapa de modernização tecnológica no agro, por onde teria início, mais concretamente, a crise de sua agricultura tradicional.

Essa modernização, no entanto, não assumirá perfil idêntico e, muito menos, se disseminará de forma homogênea no âmbito de todos os espaços. Defrontando-se com estruturas rigidamente assentadas no tradicionalismo, irá refletir alguns elementos característicos. De um lado, uma acelerada diferenciação no agro, reproduzindo desigualdades que refletiam as distintas potencialidades de inserção na referida dinâmica. De outro, revelará alguns dados sintomáticos, referentes à incapacidade demonstrada por determinados estratos sociais de sobreviverem diante das novas condições que passam a ser impostas à produção;

sobretudo em termos de custos e exigências inovadoras. Mesmo os que se postavam de modo favorável diante das novas condições, passam a estar submetidos a grande instabilidade, face à própria natureza dessa dinâmica fortemente dependente dos mercados internacionais.

Se a nova articulação externa de Espanha contribuiu para desobstruir alguns impedimentos ao processo de acumulação, há que ressaltar, portanto, esse aspecto importante. Na ausência de reformas estruturais prévias, essa nova etapa modernizadora tem sua dinâmica moderada, restringindo-se seus ímpetos maiores a espaços bem localizados (espaços econômicos). Há uma clara influência do tradicionalismo sobrevivente - ou resistente - não atingido por qualquer medida governamental, que tenderá a se sobrepor aos próprios parâmetros da referida modernização.

Confirmação preliminar desse pressuposto está na própria defasagem entre os índices observados de produtividade em Espanha, quando fica bem evidente o peso das regiões mais tradicionais no processo produtivo.

Uma análise dos dados estatísticos referentes a níveis de renda e de produção para o conjunto nacional da Espanha, irá revelar aquilo que parece configurar preocupação dominante em qualquer avaliação da performance de países defasados em termos capitalistas: a extrema desigualdade entre classes e entre regiões que se apropriam das rendas geradas no país como um todo.

No interior da Espanha, viria a se reproduzir a mesma situação que demarcaria a forma mais geral de sua articulação com o sistema internacional, reafirmando com isso as próprias condições para o cada vez maior defasamento estrutural. As regiões que mais se atêm a perfis agro-comerciais são as que mais dificuldades apresentam de se

ajustar às possibilidades abertas pelas conjunturas dinâmicas, sobretudo a partir dos anos 60.

Em que pese certa parcialidade em visões dessa natureza, uma análise da realidade espanhola tende a apontar de fato para um maior defasamento, em termos sócio-econômicos das regiões que apresentaram maior expressão de um agro tradicional; qual seja, das que primaram pela presença destacada da grande e da pequena explorações tradicionais. É o caso específico de regiões como Andaluzia, Extremadura e Castela⁽¹⁷²⁾, marcadas por expressiva concentração da renda e da propriedade, cujos perfis sócio-econômicos são bastante próximos daqueles vigentes na maioria das regiões atrasadas do globo.

A utilização de indicadores de padrões de vida, renda, acumulação ou de geração de recursos, com base em dados dos anos 80 ⁽¹⁷³⁾, reforça essa constatação. De sua confrontação analítica, podem ser evidenciadas reais disparidades no âmbito regional, com destaque para algumas delas como as mais problemáticas. Seus indicadores mais desfavoráveis, no contexto mais geral, se localizam justamente nas zonas da grande e pequena exploração tradicionais, com Galiza e Múrcia pontificando no segundo caso e Andaluzia, Castela e Extremadura, no primeiro.

Segundo dados do Instituto Nacional de Economia, citados por Sumpsi ⁽¹⁷⁴⁾, considerando o nível "0" como média nacional,

172 Do ponto de vista de sua organização política, desde a morte de Franco, a Espanha se configura como uma monarquia constitucional. É um país historicamente constituído por diversas nacionalidades - Vascas, Catalãs, Galegas, etc. - convivendo sob um Estado Nacional que abrange diversas associações e regiões autônomas, dentre as quais: Bilbao, Barcelona, Valência e Madri, ao norte; Andaluzia, ao sul; Castilla - La Mancha, Castilla - Leon e Extremadura, no Centro-Oeste; e a região da Galiza.

173 Cf. SUMPST, J. M, La Reforma Agraria en Andaluzia. In SUMPST, J. M et ali. La Reforma Agraria. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1988 (Cuadernos y Debates, 10) p. 21.

174 Id. Ibid., p.21.

apenas Madri, Navarra e o País Basco apresentam indicadores com médias superiores à unidade. Com comportamento positivo - superior a "0", mas inferior à unidade - se destacam regiões como Catalunha, Aragão, Cantábria, Rioja, Astúrias e a Comunidade Valenciana. Já no caso de Andaluzia, Extremadura e Castela, seus indicadores são não só inferiores a "0", como negativos, mesmo.

Atendo-se mais especificamente ao caso de Andaluzia, outros indicadores permitem identificar elementos significativos para sua específica configuração sócio-econômica, diante das demais realidades do país. No tocante, por exemplo, à distribuição da população ocupada nas atividades agrícolas, industriais, serviços e construção civil, são notórias suas particularidades frente às regiões mais dinâmicas do país. Do confronto entre a realidade andaluza e o espaço nacional, pode-se verificar: (172)

. no plano da atividade agrícola, uma identidade de trajetórias com decréscimos de população ocupada, tanto a nível andaluz como nacional. Em ambos os casos, contudo, permanece elevada relativamente, seja quando confrontada com realidades vigentes nos países europeus mais modernos, seja em relação ao restante do país;

. em termos de atividade industrial transformadora, um crescimento da participação andaluza na ocupação de mão-de-obra, frente ao descenso ocorrido no país como um todo; reflexo claro dos padrões diferenciados de modernização nesse âmbito, sobretudo da presença maior da indústria tradicional - de menor relação capital/trabalho - no sul da Espanha;

. no tocante à construção civil, uma tendência nitidamente declinante na composição de mão-de-obra empregada, tanto no sul do país - com exceção do ano de 1985 - como nas demais regiões; ressalte, no caso, estar-se tratando de uma atividade de corte tipicamente tradicional;

. no âmbito dos serviços, uma tendência ascendente e uma composição semelhante, tanto no caso andaluz como no da Espanha, como um todo; ainda que nos dados apresentados não possam ser distinguidos o peso específico dos serviços tradicionais e o dos modernos.

São dados que contribuem para confirmar dois aspectos considerados importantes do ponto de vista analítico, quais sejam: consolidação, nos anos 80, de tendências que já se anunciavam desde os momentos de grande transformação estrutural, nos anos 60; e o fato concreto de que as regiões deprimidas, a exemplo de Andaluzia, continuaram atadas a padrões mais conservadores, no confronto com a própria realidade nacional.

São dignos de nota, nesse sentido, não só a forte conformação rural da estrutura ocupacional andaluza como a concentração espacial dos traços mais agudos de desemprego. Em Andaluzia, essa trajetória, a despeito de decrescente, é bastante elevada, com uma taxa média, entre 1981 e 1985, de 25,7%; isto quando a média nacional, no mesmo período - ainda que também bastante elevada - atingia a casa dos 18,9%.

Destaca-se, também, a acentuada concentração fundiária, fato observável mesmo numa apreciação superficial da estrutura das explorações predominante no âmbito regional.

Com base em dados censitários de 1982 e utilizando-se como parâmetro para avaliação o confronto entre superfície

agrícola utilizada (SAU) e efetivamente lavrada, permite-se concluir dentre outras coisas que :

- . menos de 1% das explorações - ou seja, aquelas com mais de 300 ha - dispunha de quase metade da SAU em Andaluzia; enquanto que, no tocante a áreas efetivamente lavradas respondiam por somente 20% da área total;

- . explorações com áreas menores - até 10 ha, por exemplo que representam quase 80% do total de explorações - apresentam relação inversa: possuíam apenas 10% da SAU, mas cultivavam 20 % da superfície efetivamente lavrada.

Esses traços evidenciam, em linhas gerais, uma estrutura agrária concentrada, originada em passado histórico remoto e preservada, até os anos 80, na sua quase essencialidade. No decorrer desse processo, o mapa geo-econômico do país de fato se acomodou estruturalmente, demarcando espaços com perfis bem característicos em termos sócio-econômicos. Como resultado de importantes câmbios estruturais, emergiram e se consolidaram em Espanha⁽¹⁹⁶⁾;

."regiões com predomínio da agricultura familiar e com transformações de escassa ou nula intensidade (norte da Espanha, Galícia, Cernisa Cantábrica) onde subsistem dificuldades estruturais muito fortes; e onde é muito difícil a ocorrência de mudanças estruturais espontâneas, face o predomínio de explorações muito pequenas e pautadas em economias de subsistência";

."regiões com predomínio da agricultura familiar, mas com transformações estruturais de notável intensidade (particularmente Castela)... explicadas em linhas gerais

196 SINFISI, J.M. Estructuras Agrarias y Políticas de Reforma. Pensamiento Iberoamericano, No. 8, Jul/dic. de 1985, p. 240-1.

pelo fenômeno da emigração e do progresso tecnológico (...) onde o fenômeno da concentração tem sido constante - aumento do tamanho médio da exploração X redução do seu número";

"regiões com peso importante da agricultura capitalista (baseada na mão-de-obra assalariada) com câmbios estruturais aparentes, sem grandes alterações no grau de concentração fundiária (Andaluzia). Aqui, mudanças estruturais têm sido espontâneas, resultando no câmbio da titularidade das terras, mas não numa transformação da estrutura agrária".

Andaluzia se destaca, nesse contexto, como o espaço onde de forma mais acentuada se manifestaram as mazelas oriundas de um sistema desigualmente desenvolvido. Ao longo de décadas de constituição do capitalismo em Espanha, a forma concreta de inserção andaluza foi marcada - considerando especificamente as zonas rurais - pela presença constante de elevados contingentes de desempregados e de forte concentração da terra. Algo que não só a notabiliza entre as demais regiões como contribui para definir os limites impostos ao seu próprio desenvolvimento. As formas de dominação latifundistas a que esteve submetida, ao permearem o perfil sócio-econômico regional, conformaram determinadas relações sociais no espaço que definiram limites de sua própria articulação dinâmica; sobretudo nos momentos-chave de expansão da economia em sua globalidade, quando isto então fica bem evidente.

Há que se ressaltar, contudo, que todas as tentativas de conferir às relações sociais que se desenvolveram no agro andaluz, responsabilidade pelo retardamento regional, têm-se defrontado com alguns impasses. Tanto mais quando se constata não ter-se localizado regionalmente qualquer bolsão importante de resistência à dinâmica em si. Afinal, foram seus próprios produtores que capitanearam as aceleradas transformações observadas na agricultura - mecanização,

melhoria das técnicas de cultivo, introdução de novas variedades -, de modo idêntico ao que vinha ocorrendo nos segmentos mais modernos da economia.

Mas, se isso é verdade, não resolve a problemática. Simplesmente a encaminha a outra direção. Se não houve resistência à dinâmica por parte dos referidos agricultores, não se pode relegar que restrições foram-lhe impostas, dificilmente superáveis por um movimento espontâneo de forças econômicas.

A modernização dos espaços agrários não se deu de modo a envolver todos os seus segmentos. Ela foi compartimentada por áreas, acentuando desigualdade de ímpetos entre agricultores e pecuária, produção e comercialização, reforçando traços diferenciadores fruto de um aproveitamento inadequado de recursos, marca característica de um sistema socialmente ineficaz.

Do ponto de vista social, como afirma Sumpsi, "a desigual distribuição da riqueza agrária, se encarregou de gerar uma estrutura enormemente desequilibrada, formada por uma minoria de diaristas (jornaleros) sem terra, e camponeses muito pequenos, vivendo historicamente abaixo dos níveis mínimos. Situação cujo resultado apontou para um frágil desenvolvimento dos recursos humanos da região, manifestado no analfabetismo e no ostracismo cultural endêmico, ao lado da fragilidade do próprio mercado interno regional"¹⁹⁷.

197 SUMPISI, J.M. Le Reforma Agraria en Andaluzia, in: SUMPISI, J.M. op. cit., p. 28. Afirma ainda: "o lugar estratégico ocupado pelo fator terra - derivado da sua condição de fator não reprodutivo cuja utilização deve estar submetida a controles sociais - é uma razão importante para pensar a Reforma fora das áreas do 3o. mundo. Não é de surpreender que o princípio constitucional da função social da propriedade tenha se identificado quase sempre com a função social da terra" (id., p. 29).

Tudo isso articulado - graus de concentração da terra e seus efeitos macroeconômicos e sociais derivados, além do escasso desenvolvimento regional quando referido à média nacional - se constitui em razão suficiente para que a Reforma Agrária ainda se colocasse, no limiar dos anos 80, como uma alternativa plena da atualidade no espaço andaluz.

TRAJETÓRIAS DO AGRO NAS REGIÕES ALENTEJANAS

A trajetória pré-transição em Portugal assume características idênticas, acentuando traços de forte similitude, no geral, com o que vinha se verificando em Espanha desde os anos 60. Ao longo de todo o processo que antecedeu a ruptura com o autoritarismo em Portugal, em 1974, foi-se delineando um perfil agro-econômico específico, donde sobressaíam três zonas por suas peculiaridades bem marcantes⁽¹⁹⁸⁾:

"Zona I, abrangendo os distritos de norte do país, e a sul o distrito de Faro (Algarve), como uma zona de agricultura mais intensiva, assentada em milhares de pequenas explorações agrícolas predominantemente. Ocupando a maioria da população ativa agrícola (66 % em 1970) nela se produz a maior parte da produção agrícola portuguesa (58 % do PAB em 1973)".

"Zona II que corresponde aos distritos de Beja, Évora e Portalegre (Alentejo), onde predominam as grandes explorações capitalistas e latifundiárias, e os trabalhadores agrícolas constituem a grande maioria da população ativa agrícola (82 % em 1970) (...)"

198 Cf. CALDAS, João Castro, Assalariados Agrícolas Alentejanos (relatório sobre as condições de vida e trabalho). Reforma Agrária, ano 15, No. 4, jan/mar, 1986.

"Zona III situada entre o Alentejo e o norte do país, em que os distritos que a compõem, embora com marcas específicas (como os de Santarém e Lisboa onde a economia vitícola tem grande peso) apresentam características de transição entre as zonas de predomínio da agricultura capitalista - latifundiária e de agricultura familiar".

Em que pese todo processo dinâmico em curso na economia portuguesa, desde finais dos anos 50, esse quadro estrutural permanecerá quase intacto. Mesmo se alterando em termos quantitativos, em termos tendenciais a distância entre seus quantitativos absolutos e relativos irá ser gradativamente preservada.

Uma demonstração desse mecanismo de defasamento pode ser efetuada a partir de considerações sobre a própria evolução dos indicadores referentes ao agro; mais concretamente, os daquelas regiões consideradas prioritárias para efeito de reforma agrária na legislação pós-revolucionária (1977).

Desde pelo menos o início do século, o comportamento da PEA - População Economicamente Ativa, em Portugal vem apresentando uma tendência gradativamente decrescente. Como percentagem da PEA total a PEA agrícola decresceu de 53,6%, em 1960 para alcançar 38,6 % em 1970 (Quadro No. 1). Este comportamento, no geral acompanha aquele observado nas demais economias do mundo capitalista moderno.

QUADRO 1

PEA's AGRÍCOLAS COMO PERCENTAGENS DA PEA TOTAL NOS DISTRITOS DA ZIRA*

DISTRITOS	1960	1970
BEJA	71,2	63,4
CASTELO BRANCO	58,7	49,9
ÉVORA	61,2	50,0
LISBOA	36,4	17,2
PORTALEGRE	65,1	57,8
SANTARÉM	60,0	47,2
SETÚBAL	29,9	17,1

FONTE: MACEDO, M.J.C. Geografia da Reforma Agrária. Mem Martins, Europa-América, s.d.

- (*) As zonas de Intervenção de Reforma Agrária - ZIRA têm sua definição aprovada no bojo do decreto 236 - A/76. É uma tentativa de tornar explícito aquilo que anteriormente estava ambíguo nos Decretos anteriores e de dar um cunho mais ordenado - ou controlado - ao processo de intervenção. A escolha das zonas que iam do centro para o sul do país - Castelo Branco, Lisboa, Setúbal, Santarém, Beja, Évora e Portalegre - reflete ao mesmo tempo: a situação fundiária prevalecente e a pressão do movimento social. No fundo, entretanto, procurava o governo com isso resguardar outras zonas - sobretudo as do norte do país - de futuras ocupações desordenadas.

As manifestações dessa tendência decrescente apresentam, entretanto, configurações distintas nos seus diferentes espaços. São sensíveis, no caso, as diferenciações observadas quando nos referenciamos por âmbitos regionais específicos. Distritos como Lisboa e Setúbal, por exemplo, apresentaram quedas mais acentuadas em suas PEA's agrícolas, confrontado com o que teria ocorrido nos distritos do Alentejo (Beja, Évora e Portalegre). Nesse caso, em que pese a observação de idêntica trajetória decrescente, a composição continuava elevada, pelo menos dentro de padrões assumidos em áreas mais desenvolvidas.

A tendência à forte diferenciação inter-regional, no tocante às dinâmicas observadas, irá se estender a outros campos analíticos.

Dados referentes à densidade populacional agrícola, por exemplo, dão conta de uma maior pressão por terra justamente nas regiões onde a dinâmica agrícola era mais acentuada. Em Setúbal, Santarém e Lisboa, a densidade populacional no agro atinge, respectivamente, 7, 8 e 10 pessoas/Km² — números aproximados da média nacional: 11 pessoas —; enquanto distritos como os de Beja, Évora, Portalegre e Castelo Branco não ultrapassam a casa das 5 pessoas/Km² (200); pressão demográfica mais evidente ainda, quando se efetua a relação entre Superfície Cultivada e Unidade/Homem de trabalho (SAC/UHT). Por aí, pode-se verificar como, em que pese a caracterização de regiões de menor decréscimo na PEA agrícola, os distritos do Alentejo continuavam a apresentar uma relação SAC/UHT bem mais elevada que as demais.

Fenômeno estrutural também importante diz respeito à evolução da população agrícola, do ponto de vista de sua estrutura ocupacional; ou, mais concretamente, à configuração de suas classes sociais, no decorrer dos anos 60/70. No referido período, ocorrem alterações significativas nesse perfil, apontando-se para o crescimento do número de produtores isolados e um correspondente decréscimo de assalariados e patrões (201). Essas alterações apresentam relação bastante estreita com as próprias modificações que passam a ocorrer no campo a partir dos anos 60, quando o capital passa a assumir novo fôlego e a ditar novas condições à economia portuguesa e, dentro dela, ao agro em particular.

Em que pese o refluxo observado nos anos 70, a participação da categoria "trabalhadores assalariados" permanecia como a

200 Cf. MACEDO, Maria J.C., Geografia da Reforma Agrária. Nova Martins, Europa - América, s.d.

201 Id., *ibid.*

mais significativa na PEA agrícola. Dados referentes às ZIRAs dão conta de que 73.6% de sua força de trabalho era assalariada, distribuindo-se o restante, fundamentalmente, entre patrões - 1.8% - e isolados, ou produtores familiares - 21.6% (202).

Dentro da categoria "assalariados", destacava-se o comportamento de subcategorias específicas como a de assalariados temporários. Estimativas efetuadas no Inquérito de 1968 para domínios com 1.000ha, em condições médias de exploração, dão conta de sua maior representatividade frente aos assalariados permanentes, numa proporção de 66% contra 34%, respectivamente (203), característica estrutural que irá se transformar em fator crucial na transição revolucionária, quer nos momentos-chave da luta reivindicatória, quer nas jornadas de ocupação de terras.

Ao lado do peso desfrutado pelo assalariamento temporário, destaca-se também, como tradição estrutural nos campos do sul, a presença dominante da grande exploração. São dois aspectos que demarcam, de fato, a constituição histórica do espaço regional.

Em finais dos anos 60, o Alentejo continuava a evidenciar perfis marcadamente influenciados pela grande propriedade. À altura da implantação da reforma agrária, Beja, Portalegre e Évora ostentavam não só as maiores áreas de exploração agrícola - 1.795.943ha - como as maiores áreas expropriáveis - 1.250.000ha -; proporção elevada que denota, justamente, o peso desfrutado pela grande exploração latifundiária, alvo essencial da política reformista.

202 VEIGA, José Eli Saboia. Alentejo: Du Latifundisme à L'Autogestion. Paris: Université de Paris, 1979. Thèse pour le doctorat de III cycle. p.305.

203 Id. *ibid.*, p. 325.

Em consideração a essa problemática estrutural, deve-se ressaltar também outro elemento significativo. Trata-se da característica assumida pela chamada "produção familiar" independente - os isolados - nos momentos em que o agro sofre seus mais acelerados impulsos. Com base nos "Inquéritos" de 1952/54 e 1968, para os distritos que compõem as ZIRA's, pode-se constatar uma nítida redução da pequena produção entre os períodos, passando esta de 140.014 estabelecimentos, em início dos 50, para 99.342, em finais dos 60. Tal redução reflete uma tendência nacional também decrescente nesse sentido, cujos números oscilaram de 702.431 para 485.324 estabelecimentos.

Nesse processo, o número de propriedades que se automatizam, sofre pequeno incremento percentual: de 32.9% para 36.8%, em média, enquanto as que garantem sua sobrevivência com rendas extra-unidades produtivas decrescem de 67.13% para 63.18%. São dados que confirmam a expressividade ainda assumida pelo assalariamento temporário, sobretudo sua tendência dominante nos distritos do Alentejo.

Ao lado destas, outras características ainda se somam na identificação do perfil do capitalismo nos campos do sul. Duas delas são ilustrativas. Trata-se dos níveis de mecanização e de utilização de insumos.

Restringindo-se os indicadores de mecanização ao uso de tratores, pode-se observar, com base nos dados estatísticos das ZIRA's, um crescimento acelerado de seus quantitativos entre 1952/54 e 1968: de 1.876 para 10.039 tratores; impulso que perde seu impacto quando comparado ao que ocorreu no país como um todo. Neste caso, torna-se evidente um claro retrocesso relativo: enquanto em 1952/54, o número de tratores existentes no sul do país representava 47% do total nacional, em 1972 só atinge 29%, aproximadamente. Esta

defasagem torna evidente a distância tecnológica que, gradativamente, foi se estabelecendo entre o país em seu conjunto e os campos do sul.

Como confirmação da referida defasagem tecnológica, podem-se apontar também os dados referentes ao consumo de adubos no Alentejo. Considerando-se os gastos aplicados em adubação por cada 100ha, enquanto o distrito de Lisboa ostentava valores próximos a 316 escudos, outros, como Évora e Portalegre, não ultrapassem 85 escudos, aproximadamente⁽²⁰⁴⁾; dado tão mais significativo quanto mais se tem em vista a qualidade pouco recomendável da maioria dos solos no âmbito regional.

Ainda que de forma resumida, o que se pode perceber é como, à medida que o agro transita para uma nova etapa de inserção dinâmica, o Alentejo tende a se defasar gradativamente em termos estruturais. O quadro que se desenha no período imediatamente anterior à revolução de 1974, é bem ilustrativo dessa situação. Indicadores referentes à distribuição ocupacional ou tecnificação, dentre outros, apontam para a relativa defasagem do Alentejo, até mesmo frente aos demais distritos das ZIRA's.

Se os dados gerais referentes ao agro em Portugal denunciam sua defasagem em relação ao capitalismo mais avançado, mais grave ainda é essa defasagem, quando referenciada às performances no sul do país. Daí as razões para a concentração do esforço reformista na referida região.

204 MACEDO, Maria Jose Costa, op. cit.

NORDESTE DO BRASIL: UMA EVOLUÇÃO COMPARADA

A dinâmica experimentada pelo conjunto da economia nordestina nos anos recentes acompanha, de certo modo, a trajetória seguida pela economia nacional como um todo. Além dos elevados incentivos governamentais, seu PIB, nos anos 70, sofre acelerações bastante acentuadas e desproporcionais em relação às demais regiões do país (Quadro 2).

QUADRO 2

ÍNDICES E VARIAÇÕES ANUAIS DO PIB REAL 1961 - 1981

1960:100

ANOS	BRASIL		NORDESTE	
	ÍNDICES	VARIAÇÕES ANUAIS (%)	ÍNDICES	VARIAÇÕES ANUAIS (%)
1960	100,0	-	100,0	-
1965	124,5	2,7	126,2	2,6
1970	179,6	8,3	156,4	-0,5
1975	295,0	5,6	249,7	10,5
1976	323,6	9,7	276,6	10,9
1977	341,3	5,4	306,7	10,9
1978	357,5	4,8	341,4	11,3
1979	381,7	6,8	371,4	8,8
1980	411,8	7,9	395,2	6,4
1981	403,8	-1,9	393,2	-0,5

FONTES: BRASIL - FGV/IBRE/DCS - Centro de Contas Nacionais.
NORDESTE - Sudene/CPR - Divisão de Contas Regionais.

Este é um período marcado pelo aprofundamento dos laços de articulação inter-regional, a partir de quando, apoiado na infra-estrutura montada pelo Estado para tal fim, o Nordeste cresceu a taxas médias de, aproximadamente, 10%, entre 1975 e 1980. Fruto desses impulsos quantitativos, serão observadas alterações sensíveis no seu perfil estrutural, que, no entanto, quando confrontadas com o que ocorreu nas demais regiões do país, são amplamente relativizadas.

De fato, desagregadas setorialmente, as tendências observadas remetem para algumas especificidades que sobrealçam o caráter regionalizado desse processo dinâmico. Com ênfase especial no segmento agropecuário.

Com base nos dados do Quadro 3, pode-se perceber uma queda vertiginosa da agricultura como componente da produção bruta regional, comparada com o que se observava no país em seu conjunto. Partindo de um patamar pouco superior a 30% em 1960, alcança 18,6% em 1980, quase 40% de retração participativa. Bem ao contrário do que ocorreria no país em sua totalidade, onde partindo-se de um índice próximo a 19%, atinge-se apenas 13%.

QUADRO 3
BRASIL - NORDESTE
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO PIB
1960-70-80

ANOS	BRASIL PERCENTUAL (%)			NORDESTE PERCENTUAL (%)		
	AGR.	IND.	SERV.	AGRIC.	IND.	SERV.
1960	19,2	32,6	48,2	30,4	22,1	47,5
1965	15,9	32,5	51,6	28,6	22,8	48,6
1970	10,1	35,9	54,0	21,8	26,6	51,6
1975	11,0	37,1	51,9	22,1	26,9	51,0
1980	13,0	34,0	53,0	18,6	27,3	54,1

FONTES: BRASIL - FGV/IBRE/DCS - Centro de Contas Nacionais
NORDESTE - SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais.

Ao lado disso, enquanto a participação da agricultura no PIB nacional foi ao longo do período sempre inferior à ostentada pela indústria, no Nordeste essa relação é bastante oscilante. A indústria só tomará a dianteira da agricultura de forma regular, a partir do início dos anos 70, com a acelerada implantação da indústria de transformação na região, apoiada em incentivos fiscais-financeiros, amplamente disseminados no período.

De fato, num processo como esse, altamente incentivado pelo Estado, a face econômica da região foi-se transformando, impondo-se um novo perfil de caráter bastante distinto. Consolida-se uma nova configuração industrial e agroindustrial em polos bem demarcados, a exemplo do petroquímica baiana e do dipolo agroindustrial de Juazeiro (Bahia) e Petrolina (Pernambuco) ao mesmo tempo em que se renovam tecnologicamente alguns ramos da indústria tradicional, a exemplo da têxtil.

Mesmo nas etapas de pré-consolidação desse espaço sensivelmente alterado, já se podiam observar alguns resultados dessa real ofensiva. No Quadro 4, tomando por referência o VTI (Valor da Transformação Industrial) no Nordeste, entre 1949 e 1975, percebe-se a clara reorientação assumida pelo processo produtivo regional.

QUADRO 14

NORDESTE ESTRUTURA DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) SEGUNDO USOS 1949 - 1959 - 1970 - 1975

ESPECIFICAÇÃO	ANOS			
	1949	1959	1970	1975
. Bens de Consumo				
Não Duráveis	83	66	57	47
. Bens Intermediários	16	31	35	42
. Bens de Consumo Duráveis	1	3	8	11

FONTE: SUDENE Produto e Formação Bruta de Capitais -
Nordeste do Brasil, 1965 -1981, Recife, 1983.

Há um nítido descenso das atividades tradicionais e um avanço dos setores intermediários e de bens de consumo duráveis, firmando uma tendência dinâmica que penetrará, inclusive, os anos 80.

Se, a nível geral, podem ser identificados sinais de modernização a partir de alguns pólos regionais, dois aspectos significativos devem ser ressaltados nesse sentido. Primeiro, a vinculação desse processo com uma dinâmica nacional, sendo importante observar como a referida industrialização regional no Nordeste sucede claramente um momento de retração nacional, no pós-73; segundo, a escassa vinculação desses pólos com os espaços regionais, o que os configurava como perfeitas "catedrais no deserto".

Ora, frente a uma dinâmica marcada por frágil articulação regional, não se revertem as condições para que a agricultura supere suas históricas debilidades. Se a implantação e modernização do parque industrial contribuíram, de certo modo, para atenuar, em termos relativos, as desigualdades regionais, o agro persistiria como seu contraponto negativo.

Mais de duas décadas de sensíveis modificações no padrão de acumulação no Brasil - e na sua região mais problemática - evidenciam a necessidade de reverter o plano diagnóstico efetuado pelo GTDN (Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste) acerca das origens da desigualdade regional. Segundo a própria SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste):

"Se, na década de 50 e em décadas anteriores, os estudos mostravam que o agravamento das diferenças de desenvolvimento regional no país se devia, no caso nordestino, ao mau desempenho do setor industrial (...) mais recentemente (...) este papel pode ser atribuído ao setor agropecuário" (1983).

Dados do Quadro 5 tornam transparente esta constatação. A partir de indicadores de dinâmicas setoriais distintas, pode-se perceber, nos momentos de maior impulsão nordestina, uma única defasagem relativa do Nordeste comparada ao resto do país: a agropecuária. Os demais apresentam performances superiores às do Brasil.

QUADRO 5

ÍNDICE DE EVOLUÇÃO DO PIB, SEGUNDO GRANDES SETORES 1965 - 1981

1975 = 100

ANOS	BRASIL				NORDESTE			
	AGRIC.	IND.	COM.	TRANSP. /COMUN.	AGRIC.	IND.	COM.	TRANSP. /COMUN.
1965	61,7	37,3	41,6	33,5	71,6	43,0	36,3	62,8
1970	73,1	59,3	62,1	49,8	64,0	67,9	49,5	72,5
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	102,9	112,5	108,6	108,0	102,4	114,8	105,3	114,0
1977	115,0	116,9	113,7	114,2	118,6	122,6	118,9	121,0
1978	112,0	125,5	118,1	119,5	124,0	140,2	131,0	136,0
1979	117,6	133,8	126,0	132,1	124,0	160,7	139,9	151,1
1980	125,0	144,4	136,0	146,4	122,9	165,0	151,3	161,0
1981	133,5	136,6	141,0	145,7	116,0	162,2	153,0	

FONTES: BRASIL - FGV/IBRE/DCS - Centro de Contas Nacionais.
NORDESTE - SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais.

Estas são performances que apontam, no essencial, a fragilização do agro diante dos demais segmentos, com implicações diretas não só sobre os elevados índices de pobreza, desemprego e subemprego no Nordeste como na continuidade dos fluxos migratórios intra e inter-regionais.

De fato, as grandes transformações operadas no perfil da sociedade nordestina arranham apenas a sua face secular. Ainda nos anos 80, após quase uma década de pleno florescimento, não eram nada auspiciosos os indicadores sócio-econômicos que ostentava: com cerca de 20% da área

territorial do Brasil e 30% de sua população respondia por pouco mais de 10% da produção nacional e 6% do valor da transformação industrial. Algo lógico considerando-se as diferentes bases - Nordeste x Centro-Sul, por exemplo - sobre as quais incidiam as taxas de crescimento '800'.

Ao longo de todo esse período, a região não consegue ultrapassar a condição de fornecedora de insumos industriais para regiões mais dinâmicas. Ainda que superando de modo significativo a forma histórica como se articulava ao contexto nacional - através da troca de matérias-primas agrícolas por produtos industrializados - e em que pese o elevado montante de subsídios recebidos, não atinge autonomia reprodutiva em nenhum dos segmentos. Sua dinâmica continuará subordinada, concentrando nos seus espaços fundamentalmente a produção de bens intermediários.

Sob a ótica mais especificamente agrícola, as alterações, embora significativas, foram bastante localizadas. O dipólo Juazeiro/Petrolina, com mais de 100.000ha irrigados, contribuiu para elevar o potencial produtivo regional, do mesmo modo que o pólo de soja em Barreiras, na Bahia. Agregando-se a expansão e modernização da pecuária, o Nordeste cresceu sua participação na produção agropecuária nacional em níveis superiores a 20%. Isto, no entanto, não impediu que a região em sua globalidade continuasse a se caracterizar como importadora de alimentos - até mesmo daqueles que compunham a cesta básica, como milho, feijão, batata, cebola - de outras regiões do país.

A criação de pólos dinâmicos agroindustriais em algumas zonas atraiu capitais de outros Estados regionais, elevando

206 Sobre essa problemática consultar: KAGEYAMA, A. Modernização Produtividade e Emprego na Agricultura - Uma Análise Regional. Campinas (SP): UNICAMP, 1986. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP.

inclusive a participação do Nordeste nas exportações brasileiras, a níveis superiores a 10%. Mas suas responsabilidades são bastante restritas em termos de produtos e localizadas, em termos regionais. No fundamental, permanece como região consumidora, atada ainda a problemas estruturais não resolvidos; sobretudo no seu largo semi-árido.

Relevante, nesse sentido, é a persistência do espaço regional nordestino como maior reservatório de mão-de-obra para as demais regiões do país. Através de diagnóstico efetuado pela Fundação João Pinheiro, apontava-se que só nas duas últimas décadas (60/70, n.a.) foram expulsas do Nordeste 3,4 milhões de pessoas, tendo o censo demográfico em 1980 registrado que 17% de naturais do Nordeste se achavam fora de seu território, quando esse percentual era de 5% em 1940, 11% em 1960 e 13% em 1970" (287).

Ainda no mesmo diagnóstico, acentuam-se, ainda, como dados bem problemáticos:

- a) a concentração, na região, de mais de 50% dos analfabetos do país;
- b) esperança de vida inferior em, aproximadamente, 10 anos à do Sudeste do país;
- c) a persistência do nível médio de renda nos anos 80, tal como nos anos 50, em percentuais equivalentes a menos da metade (46%) da renda per capita do país e a um terço do Sudeste;
- d) a elevada concentração de renda regional, superior à verificada no país como um todo; ou seja, 0,63 e 0,67

em 1960 e 1980 no Nordeste, frente a 0,61 e 0,65 observada no Brasil nos mesmos períodos.

Continua a ser, portanto, a região onde grassam os maiores índices de pobreza absoluta.

A intensidade da modernização na década de 70 não impede a continuidade e o aprofundamento do processo de diferenciação inter-regional. As disparidades continuaram a se avolumar, desfrutando o agro de posição privilegiada nesse sentido. Num momento em que avançava a industrialização da agricultura no Brasil e davam-se passos para a consolidação dos CAI's com suas estruturas avançadas, o Nordeste não acompanha esse ritmo na mesma proporção. Mesmo apresentando performances significativas no tocante à evolução da área plantada com lavouras (Quadro 6), os sintomas de defasagem são marcantes; sobretudo no tocante à problemática tecnológica.

QUADRO 6
EVOLUÇÃO DAS LAVOURAS

PAÍS/REGIÕES	PERMAN.	TEMP.	PASTAGES	PLANT. TOTAL
BRASIL (HA) 1970	7.984.068	25.997.728	29.732.296	63.716.092
Brasil (198/1970)	124,8	147,6	201,8	170
Norte	405	249,1	591,2	439,4
Nordeste	122	147,2	179,9	152,6
Sudeste	164,2	114,9	152,2	139,8
Sul	77,2	141,1	154,9	137,8
Centro-Oeste	218,3	272,9	268,9	271,4
São Paulo	154,1	116,1	119,6	122,1
Paraná	72,9	150,4	147,6	135,7
Rio Grande do Sul	97,0	135,6	190,4	139,9

Fonte: CASTRO, Célia. A Industrialização Incompleta da Agricultura Brasileira: A Questão de Heterogeneidade Tecnológica. Pensamento Iberoamericano, nº 8, jul/dic de 1985.

Sob a ótica comparada, a região sofre impactos acentuados da dinâmica dos anos 70 e, de fato, reformula aspectos

fundamentais do padrão produtivo regional. O avanço da mecanização é um dos indicadores mais significativos desse processo. Tomando por base o ano de 1970, o emprego da força mecânica sofre impulsos só iguais pelas regiões Norte e Centro-Oeste do país (Quadro 7).

QUADRO 7
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TRATORES E DA RELAÇÃO HA/TRATORES
(Participação relativa das regiões e Unidades da Federação)

REGIÕES/ UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1970		1980		Nº TRATORES 1980 x100 1970
	Nº Tratores (165.870)	Ha/ Tratores	Nº trat. (545.204)	Número Ha/Trat.	
Brasil	100	384,1	100	198,7	328,7
Norte	0,7	1113,4	1,1	876,0	558,6
Nordeste	4,4	2207,7	7,0	645,0	525,5
Sudeste	49,8	245,3	37,2	139,7	245,5
Sul	38,9	227	43,1	86,0	363,6
Centro-Oeste	6,2	1109,9	11,6	491,3	613,1
São Paulo	40,5	158,7	25,4	93,9	206,4
Paraná	11,2	398,5	15,0	123,2	438,9
R.G.Sul	24,0	128,6	22,0	64,8	300,7
Goiás	3,4	1153,8	5,1	509,7	484,9

Fonte: CASTRO, Célia. A Industrialização Incompleta da Agricultura Brasileira: A Questão de Heterogeneidade Tecnológica. Pensamento Iberoamericano, nº 8, jul/dic de 1985.

Mas, mesmo quintuplicando sua participação em termos de número de tratores - em comparação com S. Paulo, por exemplo, que apenas a duplica -, o Nordeste continua a manter não só uma defasagem absoluta em termos numéricos como de área explorada por força mecânica. Em termos relativos, a participação regional de arados de tração mecânica, no total do país, continuava em torno de 4,9%, enquanto no Sudeste era de 37,8% e, em S. Paulo isoladamente, de 28%.

Outro dado importante, referente à natureza diferenciada dos processos tecnológicos, diz respeito ao uso de adubos químicos e defensivos pelos estabelecimentos, no âmbito das

distintas regiões. Nesse sentido, as evidências confirmam como, naquela altura, a defasagem nordestina era acentuada. Pelos dados do Quadro 8, a evolução dos indicadores, do mesmo modo que no caso da tração mecânica, apesar de acelerada, apenas atenua o distanciamento relativo com relação às regiões mais desenvolvidas do Sul/Sudeste.

TABELA 8
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS ESTABELECIMENTOS QUE USAM
ADUBO QUÍMICO E DEFENSIVOS NO TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS

Micro-região	Adubo Químico			Defensivos	
	1970	1975	1980	1975	1980
Brasil	12,6	17,9	26,1	51,0	60,3
Norte	0,9	1,7	4,1	12,0	19,5
Nordeste	1,3	3,2	5,9	33,8	46,2
Sudeste	27,1	38,3	54,0	72,9	81,2
Sul	26,0	37,8	54,9	78,3	85,4
Centro-Oeste	3,4	13,6	27,7	61,8	73,5

Fonte: CASTRO, Célia. A Industrialização Incompleta da Agricultura Brasileira: A Questão de Heterogeneidade Tecnológica. Pensamento Iberoamericano, nº 8, jul/dic de 1985.

Entre os anos 70 e os anos 80, o Nordeste, ainda que sofrendo os impactos de um elevado crescimento econômico e modernização de suas estruturas, não consegue, assim, romper padrões vigentes de diferenciação inter-regional. Os dados são bastantes ilustrativos quanto a este aspecto, e dão conta da conotação agrária que ainda permeia os mecanismos dessa diferenciação e que espelha uma dimensão das classes sociais ainda hegemônicas no âmbito regional.

Se, de um lado, a experiência nordestina evidencia que não há uma fatalidade regional no que tange às potencialidades de crescimento, dois aspectos importantes, por outro, devem ser mencionados:

- a) como relações sociais históricas, ainda que não se constituindo impedimento em si, ensejam notórias particularidades à dinâmica da acumulação nas regiões periféricas;
- b) e como essas relações não são rompidas pela simples impulsão no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, tal como mentalizado pelos idealizadores dos incentivos fiscais nos anos 60.

Se, como é patente, o Nordeste, desde os anos 70 foi se configurando como espaço de atração para aplicação de capitais em ramos tão diversificados - petroquímica, agroindústrias, irrigação ... - não se pode negar outro fato concreto: a distribuição ou a concentração espacial desse mecanismo de crescimento tem-no assemelhado a um conjunto de pequenas ilhas capitalistas desarticuladas entre si e dos demais espaços regionais.

Retoma-se, com isso a velha questão tão atual na problemática dita nordestina, qual seja a de que não há freios naturais à expansão sócio-econômica, mas limitações impostas por correlação de forças ou interesses hegemônicos. O Nordeste continua a se configurar como região onde a ascendência de um velho capitalismo comercial ou especulativo-fundiário tem restringido a generalização de determinado progresso técnico ou a emergência de novas relações sociais; onde pactos conservadores, com respaldo nacional, têm contribuído para regular o ritmo e as formas concretas de inserção na dinâmica capitalista.

ANEXO 2

**RESULTADOS DA R.A. EM ESPANHA,
PORTUGAL e BRASIL**

O CASO ESPANHOL

Para uma apreciação da política reformista em Espanha, requer-se uma avaliação: primeiro, das tendências em desenvolvimento no agro, no tocante à sua configuração estrutural; segundo, do impacto efetivo da legislação reformista pós-80 sobre as alterações no referido panorama, em termos sócio-econômicos.

No que tange às principais tendências observadas no agro os anos 80 parecem consolidar uma trajetória em desenvolvimento desde os primeiros momentos da arrancada modernizadora em finais dos 50. De um lado, reforçando a dinamização capitalista de suas estruturas produtivas fundamentais; de outro, a reprodução desigual desse processo, onde nem todos se integram com o mesmo potencial.

Como decorrência desse processo dinâmico, determinadas categorias sociais foram se destacando, no agro, como dominantes: as grandes unidades produtivas-comerciais que se estendem do centro à metade sul do país; as pequenas unidades modernizadas assentadas em processos de produção intensivas; e as pequenas unidades familiares pouco dinâmicas e parcialmente integradas sob o ângulo das relações tecnológicas modernas.

Duas delas, no entanto, enfeixam o essencial do processo produtivo: as grandes e pequenas unidades modernizadas. Elas respondem fundamentalmente por aquilo que se pode denominar agricultura espanhola: tanto em termos de área apropriada como de valor produzido.

Essa estruturação do agro espanhol foi montada durante o período da ditadura de Franco e não encontrou obstáculos

para sua reprodução na transição democrática. As inúmeras tentativas de contrabalançar seus impactos, desde etapas de pré-instauração democrática, falharam em vários aspectos. Elas se defrontaram com o peso de antigos oligarcas rurais, que reduziram as possibilidades de reversão desse quadro, inclusive via políticas estruturais.

As grandes unidades produtivas se citsituem no pólo dominante mais efetivo do agro espanhol. Elas descendem de antigos latifúndios que foram se renovando ao longo de reestruturação dinâmica da economia. Tal renovação contou, entre tantos com o concurso de investidores diversificados, compreendendo desde a burguesia urbana industrial a profissionais liberais em busca de alternativas para aplicação de seus capitais. Utilizaram-se, para tanto, poderosos grupos de pressão sobre os fundos estatais, através dos quais conseguem extrair o essencial de suas demandas financeiras.

É uma situação distinta daquela vivida pela pequena produção modernizada. Nesse caso, mesmo considerando sua expressividade em termos produtivos, participam desigualmente da distribuição dos fundos de financiamentos estatais. Como decorrência, é intensa sua participação em organizações de interesses e sindicatos, dentre outros mecanismos, visando constituir grupos de pressão sobre a política pública, com objetivo claro de não ficar à margem do processo decisório.

Outra é a situação do terceiro pólo que configura o agro em Espanha: os pequenos produtores incapazes de se articularem às novas formas dinâmicas. Estes conformam o pólo marginal no agro e vêm encontrando dificuldade de sobreviver estruturalmente. Fato mais grave ainda porque, pressionadas por taxas de desemprego elevadas, não conseguem utilizar-se da saída migratória.

A justificativa de uma política de reforma agrária em Andaluzia se pautou basicamente na tentativa de inserção desses segmentos na dinâmica sócio-econômica e na atenuação dessa dualidade marcante na agro. Entidades que não compunham a "concertação social", como a Sociedade de Operários e Camponeses de Andaluzia - SOC, transformam a bandeira da Reforma Agrária em algo concreto, enfatizando justamente a situação dessas classes marginalizadas no agro. Sua implementação, entretanto, é amplamente influenciada por circunstâncias diversas desse fato concreto. Foi determinante, nesse sentido, o momento marcado pela crise agrícola dos anos 80, a entrada da Espanha do Mercado Comum Europeu e a vigência dos Estados da Autonomia. São aspectos que se articulam para conferir especificidade ao projeto reformista desde sua aprovação.

Primeiro, há que se considerar um dado sumamente importante. Ainda que a legislação reformista tenha sido um claro subproduto das pressões sociais nos campos andaluzes, suas orientações determinantes a eles não se subordinaram «~~mes~~». A ênfase na articulação permeia toda a formulação legislativa, reduzindo os espaços para o atendimento às demandas dos produtores não integráveis às políticas sociais. Faz-se coro, assim, à realidade em evolução.

Ora, a partir de junho de 1985, com a assinatura do Tratado de Acesso da Espanha ao MCE, ampliam-se os espaços para a integração, em bases agroindustriais, da agricultura hispânica e para a internacionalização crescente da produção e dos seus mercados. Submetida a ingerências da Política Agrária Comum, vai-se gradativamente estreitando a margem de

208 Para a S.O.C. por exemplo, os intuitos reformistas deveriam comportar fundamentalmente a extinção do latifúndio através de uma autêntica reforma agrária, com terras e crédito para os trabalhadores e medidas concretas contra o desemprego no campo.

manobra para políticas autonômas e de cunho nacional, conseqüentemente para a própria Reforma Agrária.

Deve-se ressaltar, contudo, que a inserção da Espanha no M.C.E. e os impactos da P.A.C. não foram de molde a alterar substancialmente o quadro estrutural anteriormente vigente. Caminha-se muito mais no sentido de consolidar uma tendência já em desenvolvimento desde os anos 60. A própria crise dos anos 80 contribuiu para acelerar essa tendência renovadora sob o ângulo tecnológico, numa tentativa clara de ajustamento à nova dinâmica dos mercados.

Além desses aspectos, a Reforma Agrária também seria afetada pelas batalhas legais que sucederiam à aprovação da lei. Já nas fases preliminares de elaboração as discussões se encaminhavam nessa direção, atentar para os limites da relação entre os Estados Autônomos e o Governo Central.

A essa altura, eram grandes os questionamentos quanto à efetividade de uma lei de Reforma Agrária específica em Andaluzia. As posições mais comuns eram de que o permitido não poderia ultrapassar o ajustamento das leis vigentes no Estado nacional à realidade dos Estados da Autonomia. Essa questão ganharia feições mais concretas quando da aprovação do instrumento legal que respaldava a implantação da Reforma.

Desde então, o número de recursos foi se multiplicando, quase todos abordando a problemática das competências legais. Os mais comuns se voltavam contra o Decreto que declarava a Comarca como prioritária para a Reforma Agrária, contra os Decretos de Atuação Comarcal, contra resoluções do Instituto Andaluz de Reforma Agrária, e contra a lista de declarantes nas comarcas de Reforma Agrária⁽²⁰⁹⁾.

209 PEREZ ROYO, Javier. Crónica Jurídica de la Reforma Agraria. In SUMPSI Viñas, J.M. et alii. La Reforma Agraria. Madrid. C.E.C., 1988. p. 135.

No fundamental, o que os recorrentes buscavam contestar era a alegada inconstitucionalidade de LRAA por ferir, em aspectos essenciais, o direito de propriedade e a liberdade de empresa. Vários tópicos legislativos são tomados como afrontosos à legislação do Estado e à Constituição dentro desse espírito, de que são exemplos: obrigações impostas aos proprietários de terras rústicas, ou a expropriação de uso e desfruto.

Mas muito mais do que o questionamento da legalidade de atos ou de demarcações das competências, os recursos impetrados procuravam contestar aspectos da lei que, de certa maneira, abriam espaços para a confrontação com o direito de propriedade exclusivo. Ou seja, tudo aquilo que de certo modo teria redundado num avanço ou uma contraposição às hegemonias estabelecidas.

Tomando o aspecto legal como anteparo, as forças opositoras à LRAA conseguem não só impedir que sua execução tenha curso, segundo o estabelecido nas normas e regulamentos específicos, mas sobretudo ganhar tempo. O intuito não era o de se contrapor à Lei de Reforma Agrária na sua totalidade, mas o de impedir que determinados instrumentos ganhassem legitimidade ou de que se tornassem exequíveis. Observe-se que os pontos básicos que se evidenciavam concordantes com as tendências em evolução no agro espanhol em sua totalidade, não foram a rigor questionados. Só aqueles que respondiam a anseios de segmentos marginais do agro.

IMPACTOS LEGISLATIVOS SOBRE A SÓCIO-DINÂMICA DO AGRO EM PORTUGAL

Com o intuito de captar os impactos efetivos do plano legislativo sobre as tendências no agro, serão utilizados alguns dados estatísticos, envolvendo sobretudo: fluxos e refluxos do movimento de ocupação de terras; a constituição de novas instituições; e os momentos de captura desse movimento social nas malhas dos novos instrumentos legais.

No que tange ao movimento de ocupação de terras, já foi visto como seu auge coincide com os momentos de maior indefinição legal-institucional no processo de transição, entre janeiro de 75 até fins do V governo provisório, em fins do mesmo ano. Esse período irá se transformar num dos momentos mais importantes de avanço das forças populares no agro: quando a Reforma Agrária deixará de ser uma aspiração para ir se concretizando no dia-a-dia de ocupação de terras dos latifundiários por trabalhadores desempregados ou pequenos produtores com áreas insuficientes.

É uma etapa marcada pela descrença generalizada, entre os trabalhadores, de que o Estado saído do movimento de abril consiga regular, através de intervenções (nacionalizações de terras), empresas que não cumpram minimamente as obrigações sociais. Esta consciência resulta em ocupações maciças dos espaços possíveis, a partir de 1975, com intuito de atenuar aquilo que já se constituía um dos problemas mais cruciantes para os trabalhadores nas áreas de dominação latifundiária: o desemprego rural e os baixos salários.

Ao longo de todo esse período, o processo de ocupações de terra ganha de fato ímpeto bastante acentuado, com particular ênfase na zona do Alentejo ⁽²¹⁰⁾. Até 1976, dá-

210 Nesta se concentraram, inclusive, aproximadamente 98,5% das ocupações, demonstrando o quanto o norte do país ficaria imune à ofensiva reformista.

se conta de um total de 1.182.925 ha de área efetivamente ocupadas nas ZIRA's sendo que, desse total, 993.793 ha se localizam nos distritos de Beja, Portalegre e Évora que, juntos, representavam, aproximadamente, 84% das áreas ocupadas. (211)

QUADRO No. 9
CRONOLOGIA DAS OCUPAÇÕES NAS ZONAS DE INTERVENÇÃO
DA REFORMA AGRÁRIA, ENTRE 1975 E 1976

Local	Até 31/07/75	1/8/75 a 30/09/75	1/10/75 a Acum. 31/12/75	Acum. 1976	Total
Beja	30.927 19,8%	64.363 19,9%	95.920 19,9%	226.180 33%	321.470 27,6%
Castelo Branco	3.073 2,0%	1.100 0,3%	4.173 0,9%	---	4.173 0,4%
Évora	53.461 34,3%	213.098 66%	266.559 55,7%	164.237 29,9%	430.796 37,0%
Lisboa	4.500 2,9%	1.000 0,3%	5.500 1,1%	---	5.500 0,5%
Portalegre	40.144 25,7%	13.003 4,0%	53.147 11,1%	180.764 26,3%	233.911 20,0%
Santarém	16.140 10,3%	10.860 3,5%	27.000 5,6%	47.340 6,9%	74.340 6,4%
Setúbal	7.752 5,0%	19.455 6,0%	27.207 5,7%	67.894 9,9%	95.101 8,1%
ZIRA	155.997 100%	322.879 100%	470.876 100%	686.415 100%	1.165.291 100%
				17.634 100%	1.182.925 100%

FONTE: MACEDO, op. cit.

Nesse processo, a distribuição e a localização das ocupações refletem muito de perto as mutações da realidade política no decorrer da própria transição - alterações em relações de forças, alterações institucionais, etc. - e a problemática estrutural no âmbito de cada distrito, especificamente. Pode-se perceber (Quadro No. 9) como as ocupações ganham ímpeto e se espalham numa ordem decrescente, partindo dos

distritos onde eram mais graves os problemas sociais no agro, para aqueles menos problemáticos relativamente. Os traços estruturais vigentes no sul e o maior grau de organização dos trabalhadores contribuem para que, justamente ali, tenha ocorrido, em escala mais ampla, um movimento bem sucedido por ocupação de terras.

Esse processo avança com maior expressão até finais da primeira metade dos anos 70, período em que, justamente, se esgota uma etapa onde o peso das ideologias revolucionárias ainda permeava o espectro governamental. Observe-se que, dos 1.182.925 ha de terras ocupadas até 1976, aproximadamente 98,5%, ou 1.165.291 ha, foram ocupados até 31/12/75. A partir de então, sob a égide do VI governo provisório, são utilizados novos meios rigorosos - legais ou repressivos - com vista a conter esse processo de reforma com conotação mais popular e radical. Em consequência, passará a se observar uma perda de ímpeto no movimento de ocupações, refluindo seus patamares não só em termos de número como de área média ocupada.

Até a vigência do V governo provisório, foi bem maior a ofensiva dos trabalhadores visando ocupar as terras subutilizadas e promover iniciativas reformistas sem uma interferência governamental mais direta. Dessa ofensiva resultará a formação do maior número de unidades coletivas de produção e de cooperativas, simbolizações institucionais mais significativas do processo de reforma agrária em implantação no período. Desde então - a partir de outubro de 1975 -, não só as ocupações de terras mas também o universo de UCP's e cooperativas apresentam uma trajetória decrescente, sobretudo após outubro de 1975, refluindo que atinge o próprio modelo de reforma agrária.

Após a queda dos governos mais abertamente progressistas, as Unidades Coletivas e Cooperativas passam a ser submetidas a regras bem mais rígidas de controle. Dificulta-se claramente o processo de reconhecimento pelo Estado, encaminhando-as para a inviabilização estrutural.

A assimilação destas, doravante passa a ser bem mais lenta só passando a ser cogitada, de fato, à medida que o governo entende ser necessário estender-lhes linhas de crédito agrícola; quando, como parte da política de controle sobre o processo em curso no agro, o governo procura selecionar as unidades capazes de integrar a nova perspectiva, sob a ótica legal.

Nesse processo marcado pelo refluxo político do movimento social no agro, a decidida ofensiva do Estado, visando recuperar o controle sobre as forças sociais, atinge frontalmente os interesses coletivistas, que passam a definhar enquanto experiência concreta.

Advirta-se aqui para o fato desse mecanismo ter sido praticamente inexistente - ou mesmo desnecessário - nos momentos iniciais da Reforma Agrária. Só após setembro de 1975, com a implantação de um novo governo, é que estas passam a ser postas como uma exigência e a compor mais uma instância fundamental no projeto de reorganização das condições de produção no agro.

O mesmo irá ocorrer com o processo de regularização das ocupações realizadas. Neste caso, de modo idêntico, só a partir de setembro de 1975, o Estado consegue intervir de forma mais decisiva com intuito de controlar legalmente o ímpeto desenfreado da situação anterior. Para um total de 1.182.925 ha ocupados até 1976 pelos trabalhadores, em sua grande maioria convertido em UCP's e cooperativas, nem todos são garantidos legalmente pelo Estado via mecanismo

expropriatório. A intervenção governamental só irá ser regular a partir dos finais de 1975, evoluindo gradualmente, procurando-se ao máximo corrigir aludidas distorções ocorridas em etapas anteriores.

Até 1978, nem todas as áreas ocupadas haviam sido expropriadas; essa defasagem reflete, sem dúvidas, o afã governamental de recuperar o quadro de normalidade institucional, com devolução, inclusive, de terras aos seus antigos proprietários.

O intuito governamental de conter o movimento social no agro, reduzindo seu ímpeto radical, e de recuperar sua capacidade de intervenção organizada dentro de pressupostos definidos nas suas próprias instâncias, ganha espaços gradativamente. Sobretudo seu intuito maior de desmontar os traços predominantes da perspectivas reformista tal como até então se delineara.

A crítica à desorganização prevalecente no agro, que unificava forças tão heterogêneas às vésperas da queda do V governo provisório, não passava portanto de um capítulo a mais da resistência à construção de uma alternativa socialista. Tanto mais acentuadamente quanto mais avançam as formas cooperativizadas e as Unidades Coletivas de Produção. Desde então, há não só um refluxo nas ocupações como um maior rigor na destinação das terras nacionalizadas e na fiscalização - pautada em uma legislação mais atenta a critérios produtivos e de eficiência - das próprias unidades coletivas e cooperativas. E não só isso. Passa a haver também um claro direcionamento dos incentivos e estímulos à área privada, favorecida pela nova constelação ideológica que emerge particularmente no pós-constituição de 77.

Notoriamente, a ofensiva reformista dos trabalhadores nos campos do sul contribuiu para reverter o quadro estrutural

até então dominante na região. E foi de tal monta essa transformação que, já em 1975, sua face agrícola apresentava uma configuração onde o setor reformado abarcava 55% da área total, representando a agricultura familiar, 21%, e o capitalismo agrário, 24%⁽¹³⁾. Mas o que impressiona é como um movimento desse porte não se traduz na constituição "pari passu" de um poder político com características semelhantes. Ao longo dos quatro governos provisórios assiste-se a uma ofensiva popular gigantesca, sem que esta atinja de fato o cerne da dominação representada nos aparelhos do Estado. Através deste e de sua articulação com as antigas classes hegemônicas vai se constituindo, ao contrário, uma teia que gradativamente passa a impor limitações gradativas a conquistas de novos direitos, desfazendo inclusive alguns já conquistados.

Mesmo durante o período de efervescência de massas, entre 1974-1975 o poder político não consegue refletir as aspirações provenientes das base sociais comprometidas com mudanças no sistema oligárquico-latifundiário. Premido por circunstâncias pouco favoráveis no que tange especificamente às definições hegemônicas - o sistema de poder do norte permanece intacto e influente -, não consegue impor sequer uma política agrária que refletisse uma estratégia modificada do novo regime. Iniciativas como a lei de Arrendamento Rural, crédito agrícola de emergência, política de comercialização e eleição nas cooperativas agrícolas, passam a depender de correlações de forças no âmbito de cada região, sofrendo obstáculos sensíveis à sua implementação: a lei de arrendamento rural é adotada no sul, mas é repelida no norte; a política de comercialização não consegue atingir o pequeno produtor; e assim por diante.

Tal como no caso espanhol, havia um discurso comprometido com as mudanças de orientação nas políticas que, no confronto com as forças sociais organizados e seus interesses, nem sempre conseguia se viabilizar. A colisão de interesses entre o movimento que aspirava a transformações revolucionárias no agro e um regime que não conseguia definir com mais clareza sua postura diante dele, redundava num permanente fluir de ambigüidades que irão desaguar no refluxo da Reforma Agrária.

No espaço aberto pela queda do V governo provisório, a rearticulação dos interesses foi favorecida, ensejando reformulações gradativas no projeto reformista. Desde então, este passa a ser amplamente desfigurado, retirando-se tópicos que feriam direitos tradicionais dos grandes proprietários ⁽²¹⁴⁾, introduzindo modificações que alteravam profundamente seu caráter revolucionário.

A essa altura, as próprias Unidades Coletivas de Produção já enfrentavam sérias dificuldades decorrentes do seu próprio isolamento do contexto governamental; o que facilitava, de certo modo, a retomada ofensiva dos contra-reformistas. Já a partir de 1977, os antigos proprietários começam a retomar suas propriedades amparados na nova correlação de forças políticas, reduzindo-se substancialmente as áreas das UCP/Cooperativas. Os novos governantes, comprometidos com a contra-reforma, chegam inclusive a traçar planos visando facilitar a destruição das Unidades Coletivas. É o caso da política de distribuição de parcelas, iniciativa gestada em inícios dos anos 80, com intuito de atingi-las frontalmente.

Através da criação de franjas de pequenos produtores nas áreas das grandes propriedades, o governo intenta destruir claramente as bases de apoio das UCP's - ainda que

indiretamente; manobra que, aliás, foi muito habilmente contestada pela organização dos grandes produtores rurais, a CAP. Esta, numa antecipação do que estava por vir a acontecer em termos de política agrária, e diante da fragilização efetiva das UCP's, reluta em aceitar a criação de "franjas" de pequenos produtores em suas propriedades. A questão concreta era que para eles, dentro da conjuntura que estava se abrindo, seria mais fácil retomar terra das Unidades Coletivas fragilizadas do que dos pequenos produtores assentados.

O fato observável é que a revolução agrária não poderia prosseguir sem o concurso de um Estado revolucionário. E como este jamais passara de uma miragem, o que passa a se verificar é uma retomada do "conservadorismo moderno" no campo, com a destruição das UCP's - em 1979 o setor reformado já não ultrapassa a casa dos 17% -, acarretando no seu bojo uma reativação conseqüente do desemprego rural.

SÍNTESE AVALIATIVA DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Dado o próprio caráter deste trabalho, não será efetuado aqui qualquer esforço de contemplar, analítica ou criticamente, uma visão do PNRA em seu conjunto. Nesse sentido, é suficiente ressaltar que, entre 1985 e 1989, período de implantação efetiva do plano de reforma agrária, as metas previstas se distanciam bastante do efetivamente implantado. De 1.400.000 pessoas e 43.000.000 ha programados, foram efetivados concretamente apenas 10,55% e 6,42%, respectivamente. Redução significativa, portanto, que diz respeito muito de perto à problemática que enfrentou o plano reformista desde o início da sua elaboração até os momentos em que começa a sofrer pressões contra a sua própria implementação.

Além da defasagem observada entre as metas propostas e a sua realização, os dados também contribuem para evidenciar a inexpressividade de seus impactos, considerando-se as distintas regiões do país; destacando-se, nesse aspecto o melhor desempenho das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no confronto com o Sul/Centro-Sul.

Tanto em termos de números de projetos de assentamento como de áreas e números de famílias assentadas, houve uma tendência clara ao privilégio das regiões periféricas. O que irá revelar um dado importante, qual seja, o de que mesmo considerando a conotação nacional do Plano, no cotejo de resultados, teria havido, de fato, uma acomodação de seus impulsos a regiões localizadas; com ressalva para o fato de grande parte desse esforço ter sido iniciativa dos próprios governos estaduais.

Sob a ótica dos números referentes a realizações efetivas, enquanto no plano nacional o governo federal se responsabilizou por assentamentos em aproximadamente 4,5 milhões de ha, os governos estaduais assumiram diretamente a responsabilidade por cerca de 4 milhões de ha. Dados que, no entanto, devem ser ponderados com algumas considerações quanto ao seu significado real, considerando-se que:

"(...) na região Norte as atividades são de caráter residual, referindo-se à utilização de áreas antes de 1985. No Nordeste, as realizações espelham as estruturas existentes e a atuação do PDSFN. Nota-se que em todos os Estados ocorreram ações tanto de obtenção de terras como de assentamentos. A maior realização da região e do país é creditada ao Piauí, com 47% da área e 28% de assentamentos, tratando-se de áreas iniciadas antes de 1985. As regiões Sudeste e Sul representam resultados coerentes com as análises (...), de que as ações têm caráter pontual. Por

último, a região Centro-Oeste, com grandes áreas arrecadadas, assemelha-se à situação da região Norte" (215).

De qualquer modo é importante destacar, com referência especificamente às áreas utilizadas, que 99% destas se localizavam no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, acumulando respectivamente, 55%, 25% e 19% das realizações dos governos estaduais. O que confirma a inexpressividade do Sul/Sudeste nesse contexto, regiões com perfis de desenvolvimento mais evoluídos do agro. Além do mais, essas ações nem sempre se identificaram como de fundo apropriadamente reformista, já que no, seu todo, a maior representatividade destas se devia a projetos de regularização fundiária onde, segundo avaliação do INCRA:

"Somente o Piauí detém 87% da área total do Nordeste, a qual foi adquirida através de um programa fundiário executado pelo Estado e financiado pelo Banco Mundial. No Norte, o Amazonas detém 93% da área da região, apresentando uma área média de 36 ha, o que representa sem dúvida, atividade de regularização fundiária. Levando-se em conta a área média identificada para esse Estado, há a considerar o caráter de conciliação com a situação vigente de posse e uso da terra e que são computados como de Reforma Agrária. É difícil, porém, se argumentar que há identificação com os propósitos do PNRA de propiciar melhor uso e distribuição da terra. Na região Centro-Oeste, no Mato Grosso, a área foi totalmente utilizada, e em Goiás, trata-se em 80% da área, de regularização fundiária" (216).

O que enseja uma conclusão preliminar: de que, quase cinco anos após a implantação do PNRA, as ações reformistas

215 MIRAD/INCRA, Avaliação do PNRA - 1985/1989, Brasília, maio de 1989.

216 MIRAD/INCRA, op. cit., p. 119.

continuavam vincadas a determinações anteriormente fixadas no âmbito de projetos típicos de regularização fundiária. O plano de assentamento efetivo e de produção em áreas desapropriadas ou arrecadadas continuava a desfrutar de peso pouco significativo no conjunto das realizações, diluindo-se, nas estatísticas fornecidas, entre ações fundiárias de um modo geral. Esta é uma limitação concreta que se impõe a qualquer análise sobre impacto do PNRA, mormente às pretensões de dimensionar esse esforço no tempo.

Dada a opção por uma abordagem qualitativa, intenta-se demarcar, no plano analítico, as ações concretamente desenvolvidas em projetos com caráter reformista; ou seja, naqueles onde teria ocorrido alguma forma de assentamento de produtores, submetidos à orientação governamental.

Com esse intuito, foram usados aqui os dados do levantamento efetuado no âmbito de alguns estados regionais onde foram implementados projetos de assentamento, pelo INCRA, em 1989. É um levantamento baseado numa amostra selecionada de 422 desses projetos, onde, no essencial, procura-se descortinar o estágio efetivo de realizações nos âmbito da saúde, da educação, pesquisa, assistência técnica... Ou seja, dos instrumentos que ensejam uma avaliação sob a ótica mais estritamente qualitativa.

Os resultados desse levantamento apontam alguns dados sintomáticos, com destaque para o desencontro sensível entre as metas propostas no plano e suas realizações efetivas, no tocante aos referidos instrumentos. Em sua grande maioria, as propostas não foram cumpridas, de acordo com determinações contidas no PRNA, abrindo um fosso que não era tão só operacional. O que pode ser melhor observado dividindo os referidos instrumentos, para efeito analítico, em duas ordens separadas, com ênfase no caráter sócio-produtivo

(saúde, educação, saneamento, pesquisa, assistência técnica) ou sócio-organizativo (associações/cooperativa).

INSTRUMENTOS COM CARÁTER SÓCIO-PRODUTIVO

Os dados referentes a serviços de saúde nas áreas de assentamento dão conta, por exemplo, de sua presença em apenas 44.5% dos projetos, considerando-se a média nacional, mesmo assim, atestando sua insuficiência em 61.2% destes. Em que pese a plena suficiência demonstrada na maioria dos estados da região Norte/Nordeste, justamente onde se situa o maior número de projetos instalados (117).

O segmento educacional também irá se revelar problemático, considerando-se que apenas 69% dos projetos nacionalmente contavam com algum tipo de serviço dessa natureza. Tão mais grave ainda quando se considera que, dos já implantados, 50% aproximadamente eram considerados insuficientes para os fins a que se propunham, ressaltando-se o quadro prevalecente sobretudo na região Norte como um todo, ou do Piauí, no Nordeste, cujos graus de insuficiência dos serviços educacionais chegam a atingir cerca de 100%.

No tocante ao abastecimento, habitação rural e saneamento, o quadro é semelhante, revelando-se enorme distanciamento entre intenções e ato. Em que pesem as prioridades definidas no âmbito do PNRA, estes segmentos não desfrutam da importância que se tenta conferir-lhes. Tome-se o caso de abastecimento de água:

"Conforme consta no PNRA, o abastecimento de água para consumo das famílias e, de acordo com as características hidrográficas da região, para irrigação de culturas, seriam

objeto de atenção através de perfuração de poços, pequenas barragens, perenização de riachos e conservação de aguadas. Além dos próprios produtores, sob o regime de cooperação, mutirão e outras formas regionais de ajuda mútua, seriam mobilizados os recursos e instrumentos institucionais existentes, notadamente no âmbito dos programas especiais do Ministério do Interior e dos órgãos de execução nos estados e municípios" (218).

Ao contrário das previsões, entretanto, como atestam os próprios dados do levantamento efetuado, a presença desses serviços é não só muito baixa (apenas 31,5% como média nacional), como amplamente insuficiente na avaliação efetuada quanto à sua performance. O mesmo irá se verificar com relação aos projetos de habitação rural, cujo índice de realização média só alcançou os 38,6%, com destaque para região Sul (55,6%). Os casos isolados de Alagoas e Piauí (com 100% de realização e suficiência desses serviços) não suprem a ineficiência do referido serviço na sua globalidade. No que tange a saneamento sua inexpressividade fica também evidente, constatando-se que apenas 4,7% dos assentamentos foram contemplados com atividades dessa natureza.

No âmbito desses serviços de natureza sócio-produtiva, a problemática da assistência técnica e da pesquisa agropecuária merece consideração à parte, pelas próprias repercussões ou impactos diretos desses instrumentos sobre a produção.

No tocante mais concretamente à assistência técnica aos projetos de assentamento, o que se observa é que sua efetivação só se dá em 57,6% destes; com destaque para a região Sul, onde cerca de 84,8% dos projetos foram

contemplados com os referidos serviços. Em termos globais, contudo, a assistência técnica aos projetos se revelou amplamente insuficiente (37%) ou regular (45,3%), não atendendo, portanto, às demandas efetivas dos produtores assentados. O que é válido mesmo para região Sul - onde ocorreu sua maior incidência - cujo nível de insuficiência, como ficou evidenciado, foi extremamente elevado. São dados que revelam um distanciamento, na prática com um dos propósitos mais relevantes, dentre os estabelecidos no PNRA, para o cumprimento dos objetivos reformistas:

a) a participação e assistência às organizações de beneficiários;

b) a transferência de tecnologia e melhoria dos padrões de alimentação, higiene e saneamento;

c) a assessoria na formulação de propostas de crédito e supervisão técnica aos beneficiários;

d) informações sobre serviços públicos passíveis de serem utilizados nos projetos e, além de outros (...), concentrados esforços para viabilização técnica e econômica dos sistemas de exploração agropecuária nos projetos de assentamento.

No caso da pesquisa agropecuária o desencontro entre as metas foi maior ainda. Apenas 11,82% dos projetos considerados na amostra foram contemplados com serviços de pesquisa, destacando-se novamente a região Sul, por sua maior expressão nesse âmbito: 22,2%. Também neste caso foi bastante elevado o grau de insuficiência demonstrado pelo referido serviço - 58% -, com destaque para os estados de Rondônia, no Norte do país, e Paraná, no Sul, cujos índices atingiram, respectivamente, 100%. Tal situação demonstra

toda sua gravidade, considerando-se o papel destacado que desfrutava no conjunto do PNRA, tais como:

- a) intensificação da pesquisa em apoio à produção de alimentos básicos;
- b) fundamentação tecnológica para produção animal adequada ao processo de Reforma Agrária;
- c) desenvolvimento e difusão de processos eficientes para conservação, uso e comercialização de produtos agrícolas em pequenas e médias propriedades;
- d) transferência de tecnologia articulada com a extensão rural e com as organizações de produtores (MIR).

A não efetivação desses serviços em grande parte dos projetos implantados, e a insuficiência evidenciada, mesmo onde conseguiu alguma forma de implementação, são uma demonstração a mais da natureza problemática da iniciativa reformista.

Na seqüência dos segmentos problemáticos, o crédito rural também irá desfrutar de posição destacada, pelo próprio papel que se propunha desempenhar na implementação dos processos produtivos. Em sua proposta original, afirmava-se:

"O Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária - PROCERA, tem como finalidade proporcionar a assistência creditícia (...) visando estabelecer as condições de transferência de recursos para os agricultores, de sorte a

219 Procurava-se deixar claro, contudo, que a "orientação metodológica" deveria se pautar pelo respeito aos sistemas de produção utilizados pelos assentados, evitando-se proposições apriorísticas ou pacotes tecnológicos que não se compatibilizem com a cultura e as formas associativas dos assentados (NIRAD/INCRA, op. cit., p. 195).

dar curso efetivo à consecução dos objetivos genéricos e específicos da reforma agrária" (220)

Com sua implementação, a expectativa maior era de que houvesse:

"(...) uma estruturação da capacidade produtiva do agricultor assentado, com vistas à consolidação e estabilização da unidade produtiva. Acrescente-se, ainda, que os planos de aplicação dos recursos no âmbito do PROCERA, estão vinculados e articulados a cada Projeto de Assentamento aprovado pelo INCRA, formulados caso a caso, com a indispensável e necessária participação dos grupos de produtores beneficiários" (221)

Os dados iriam evidenciar, no entanto, um quadro bastante sintomático, qual seja o de que, além de serviços de assistência técnica e de pesquisa agropecuária insuficientes, os projetos de assentamento não contaram também com o apoio de um serviço eficiente de crédito. Isto não só em termos de disponibilidades efetivas, já que aconteceu de fato uma excessiva concentração das liberações - cerca de 18% - num único estado, o da Bahia. Ao lado disso, nos 422 projetos pesquisados, o serviço só foi de fato acionado em 58,3% deles; e na maioria dos casos - em 124 projetos ou 29% - demonstrando-se claramente insuficiente no que tange ao atendimento das demandas.

No tocante à infra-estrutura de armazenamento, a situação foi mais grave ainda. Nesse caso poucos foram os projetos contemplados - 87 num total de 422, ou 20,6% - com serviços

220 MIRAD/INCRA, op. cit., p. 197.

221 Id., loc. cit.

dessa natureza; além de se terem evidenciado claramente insuficientes para cerca de 42,5% da população atingida.

Essa situação se estenderia aos serviços de apoio à comercialização, onde pouco também foi efetuado no sentido de assegurar seus pressupostos mínimos, estabelecidos na Proposta:

"De conformidade com o PNRA, os beneficiários da Reforma Agrária deveriam ser apoiados por mecanismo que lhes permitissem comercializar seus excedentes de produção e adquirir os bens necessários e insumos de que necessitassem. Para isso, seriam adotados as diretrizes operacionais de políticas de preços mínimos que deveriam estender-se a todas as áreas de Reforma Agrária ..." (1988).

O que de fato ocorreu foi que apenas 48,1% dos projetos contaram com o apoio desses serviços, ainda assim 40,4% dos seus beneficiários os consideraram insuficientes e 50,7% apenas regular.

Os serviços vinculados a fornecimento de insumos e sementes demonstraram maior efetividade, conseguindo atingir aproximadamente 63,7% dos projetos contemplados na amostra. Mas, de modo idêntico, tal como nos demais projetos demonstrou sua clara insuficiência no confronto com as demandas, já que aproximadamente 90,3% do público-meta o considerou entre insuficiente e regular.

INSTRUMENTOS SÓCIO-ORGANIZATIVOS

No que se refere aos aspectos sócio-organizativos, a problemática não irá também ser menos grave. O apoio dado

por sistemas cooperativistas foi bastante restrito, limitando-se a um universo de 71 projetos ou 16,8% da amostra. Do mesmo modo que os demais serviços, este evidenciou sua clara defasagem, traduzida no elevado percentual dos que o avaliaram como regular (46,5%) ou insuficiente (38%) .

é uma gravidade também assumida pelo segmento encarregado de apoiar iniciativas de organização dos produtores, fundamental dentro das diretrizes do PNRA :

" de maneira geral a organização dos beneficiários deverá encaminhar-se para duas direções que se projetam ao nível dos projetos de assentamento. A primeira diz respeito aos sistemas de posse e uso da terra; a segunda relaciona-se com a mobilização e a organização sócio-econômica dos beneficiários com vistas à promoção e/ou organização de um sistema de produção e comercialização de acordo com os interesses e a vontade dos assentados".

No entanto, o que irá se observar será, ao lado de um grau relativamente elevado de implantação de associações nas áreas dos projetos, uma clara insuficiência de seus serviços dentro das perspectivas acenadas. Com um detalhe importante: a expressão bem mais significativa de duas das regiões - Sul e Nordeste - com referência às demais no tocante à questão organizativa. No Sul, a implantação de organizações chegou a atingir 89,9% e no Nordeste, 72,1%. São índices bastante expressivos, sem dúvida, mas sem uma correspondência direta com graus de satisfação advindos de sua implantação.

A BAHIA E AS AMBIGUIDADES DO PLANO

Para além de quaisquer das circunstâncias desfavoráveis à implantação de um projeto desta natureza - e com esta

dimensão -, quer-se enfatizar aqui os limites das concepções que o nortearam, como fontes de suas dificuldades mais efetivas.

O embasamento concreto dos projetos de reforma agrária, em andamento, no que tange às mudanças estruturais propostas no agro, desponta como um dos aspectos decisivos a ser avaliado. Nesse sentido, no confronto com outras experiências reformistas, o que ocorreu na Bahia tende a ressaltar algumas especificidades notórias; sobretudo no âmbito organizativo das áreas assentadas, com destaque para a condução dos projetos sob a ótica produtiva.

Qualquer análise, portanto, que venha a ser efetuada sobre a Reforma Agrária nesse contexto, deve acentuar, preliminarmente, o ponto de partida em torno do qual esta se conformou historicamente: a luta de resistência travada contra o domínio dos grandes latifundiários e que redundou na ocupação de espaços, permitidos, ou não, pelas legislações vigentes. Esta foi decisiva na configuração do ideário reformista que acompanha toda sua trajetória.

Mas, quando a Reforma Agrária se efetiva como um fato concreto, a partir de 1985, além da firmeza demonstrada na luta contra o latifúndio, exige-se muito mais dos trabalhadores. A partir daí, estes passam a ser premiados por exigências bem maiores que o enfrentamento de um punhado de latifundiários com sua plêiade de jagunços armados, inclusive os do próprio governo. Tratava-se agora de efetivamente organizar a produção em áreas arrecadadas, como exigência dos próprios trabalhadores, sob pena de desperdício do enorme esforço até então efetuado.

A partir desse momento, a questão ganha uma configuração amplamente distinta. Em que pese toda a ofensiva da luta travada e do ideal transformador das condições de vida no

agro - fonte de mobilização efetiva dos trabalhadores - fica evidenciado que não a embasava, de fato, qualquer concepção organizativa da produção mais sistemática. A conquista da terra que permeava, de forma exclusiva, todo universo simbólico da luta encetada até então, de forma às vezes bastante radical, parecia esgotar toda objetivação da cidadania buscada. Os passos da luta à conquista efetiva do objeto perseguido estão imbuídos desse espírito, não compartilhado com qualquer outra preocupação mais incisiva. A terra se coloca como a própria utopia a ser alcançada.

Quanto mais os latifundiários impunham uma resistência mais obstinada na defesa de seus privilégios, tanto mais essa utopia era reforçada, abdicando-se de qualquer outro pressuposto que não fosse o alcance desse objetivo como prioridade. Como bandeira de luta, nada mobilizava mais os trabalhadores que a antiga consigna de terra para os que nela trabalham, revelando-se, nesse sentido, não só uma aspiração concreta, mas também uma ideologia daquelas organizações que mais de perto acompanhavam os trabalhadores em sua luta.

A ausência de qualquer proposta mais articulada partindo dos próprios trabalhadores, quando da efetivação dos assentamentos, reflete esse estado de indefinição em todo o período anterior de luta, mais acentuadamente marcado pela resistência. De certo modo, isto é extensivo às organizações que acompanharam, assessoraram ou, às vezes, dirigiram o próprio processo de luta, tais como sindicatos rurais, comissões pastorais, etc.

Ao privilegiarem como questão mais imediata a problemática da terra, as referidas organizações não se dispunham a tratar com maior rigor os aspectos mais diretamente relacionados à organização da produção. Esta, no fundamental, era considerada como um dado, já que fazia

parte da própria experiência de vida de cada trabalhador desempenhar alguma tarefa no âmbito produtivo. No seu conjunto, este viés permeava o movimento social dos trabalhadores. Questão maior era a disposição da terra como meio de produção mais efetivo e o apoio do Estado através do crédito, assistência técnica, etc.

Ou seja, reformar as estruturas no campo passava, no primeiro plano, pela distribuição da terra aos trabalhadores rurais; este era o ponto de partida fundamental. A partir daí, as demais exigências eram introduzidas, mormente as de natureza infra-estrutural.

À medida que os assentamentos iam se consolidando, este se transformava num dos maiores problemas com que efetivamente se defrontavam os encarregados por sua administração: definir os modelos de exploração e gestão, contemplando-se dentro disso as alterações que deveriam ser processadas nas formas de produção.

Pesquisa efetuada em 10 dos assentamentos já implantados no Estado da Bahia, dá conta de aspectos significativos nessa direção, sobretudo:

a) a presença de abordagens incompletas, de um modo geral, nos aspectos técnicos dos assentamentos, sem um atenção devida aos requisitos e rendimentos técnico-produtivos;

b) a inexistência de preocupação, quer por parte das associações que participam da gestão dos projetos, quer por parte das gestões estatais, com a inserção do assentamento no contexto original.

Atento à órbita produtiva nos assentamentos, permite-se constatar que 'mes':

a) os recursos financeiros, tanto para a capitalização quanto para custeio, são obtidos a nível familiar, seja qual for sua origem: PROCERA (direcionado pelo Estado às famílias), crédito bancário (BB ou BANEF, geralmente com carta de anuência), venda de produtos de origem familiar (agropecuário ou artesanal), ou assalariamento.

b) os insumos industriais, adubos e defensivos, praticamente não são usados;

c) as sementes também são obtidas a nível familiar, sendo que, em vários casos, são veiculados através da associação, quando a fonte é um órgão do Estado;

d) a tecnologia é, essencialmente, aquela que já é do domínio da respectiva família; a assessoria atualizada é fornecida coletivamente, através das empresas de assistência técnica (EMATER e CEPLAC), pois para estas é mais funcional agir sobre grupos eleitos com critério geográfico; não é portanto decisão do grupo nem supõe organização;

e) a formação de quadros técnicos e gerenciais é praticamente inexistente;

f) a qualificação para a produção é também próxima a zero;

g) o valor da terra, enquanto insumo, é assumido pela unidade familiar, através dos títulos da dívida agrária (Assinale-se) que este fato nem sequer é levado em conta (nem pelos técnicos);

h) a tração utilizada na produção, na maioria dos casos, é animal; só em algumas áreas (Irecê) é usual a utilização de maquinaria e, em outros (Angical), começa a ser usada; em todos os casos, a obtenção é feita a nível familiar;

i) a água para a produção agrícola depende das chuvas, já que nos assentamentos predomina quase que exclusivamente o regime de sequeiro;

j) o aproveitamento dos recursos naturais, principalmente madeira, é familiar; já a função de preservação é assumida coletivamente, através da associação, tendo-se verificado que esta ação fiscalizadora é fraca;

l) a mão-de-obra é essencialmente familiar, recorrendo cada um deles à ajuda coletiva, através de mutirões, ou a contratação de assalariados, nos períodos em que aquela é insuficiente.

Com referência ao armazenamento persiste, ao lado do aproveitamento parcial do armazenamento dos assentamentos, o esforço individual de cada produtor armazenar sua produção na própria roça. Não havia também qualquer indício de articulação do sistema produtivo dos assentamentos aos esquemas de beneficiamento ou transformação da produção.

O que se quer evidenciar com isso é que a reforma, tal como proposta e implementada, não supõe qualquer alteração nos parâmetros de funcionamento de pequena produção tradicional; qual seja aquela caracterizada:

(...) "pela baixa disponibilidade de capital, predomínio da força de trabalho familiar, reduzido tamanho das parcelas com solos predominantemente fracos ou de difícil manejo e

pelo reduzido poder de barganha perante o sistema financeiro e o capital comercial..." (224)

Contrariamente ao que viria a ocorrer nas experiências mais recentes de Espanha e Portugal, o objeto da intervenção no agro "reformado" busca atender basicamente a determinadas "condições particulares dessa produção caponesa".

Em sua linhas predominantes, rejeita-se uma visão "integrada" de intervenção, considerando-se que, para tanto, um dos pressupostos essenciais seria a articulação da pequena produção a certo padrão tecnológico. Ao contrário, o que se propõe mais concretamente é: "não recorrer a técnicas, métodos e processos que só fazem reforçar sua dependência, mas sim às tecnologias e processos poupadores de capital, que contribuam para tornar a produção auto-sustentada, diminuam a dependência dos setores industrial, comercial e financeiro e possibilitem a retenção do excedente" (225).

Ou seja:

"Buscar tecnologias capazes de se ajustarem às reais necessidades e possibilidades da pequena produção (...) assim como àquelas resgatadas das próprias práticas empíricas dos produtores rurais, que se adequem aos processos de trabalho das pequenas unidades de produção rural..." (226)

224 CAR-Programa de Capacitação de Técnicos e Produtores das Áreas de Reforma Agrária-Plano Operativo Anual, 1970, p. 2.

225 Id., ibid., p. 2.

226 Id., ibid. pag. 3.

Trata-se, com efeito, de uma proposta que incorpora "strictu sensu" as idéias centrais do Programas de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), pelo menos como este foi redigido pelos seus gestores. Ou seja, ao invés de reformar as estruturas do agro, busca-se, como intenção maior, capacitar determinado segmento - um pequeno produtor devidamente qualificado - para reagir à modernidade tecnológica. O sentido maior é o de resistência.

As diretrizes gerais do plano operativo para 1990 para a Bahia reafirmam esses pressupostos com muita nitidez, acentuando, de modo enfático, a prioridade para a constituição de modelos de produção "concebidos numa visão globalizante, a partir de dados da realidade local". Estes princípios básicos significam:

- a) produção diversificada para atender a produção mercantil e necessidades de sobrevivência familiar);
- b) modelos integrados de produção vegetal e animal de modo que os recursos de um setor potencializem a produção do outro;
- c) adoção de tecnologias socialmente apropriadas que atendam às condições edafo-climáticas de cada área, poupadoras de capital e que se mostrem capazes de elevar os níveis de produção, de produtividade, capacidade de resistência às adversidades, melhorando as condições de vida dos produtores. Tecnologias que se voltam não só para a produção agropecuária, mas também para o processamento, transformação e conservação de produtos, ou formas novas de organização da produção e circulação;
- d) máxima utilização da exploração dos meios de produção, visando potencializar e racionalizar a capacidade produtiva

com a utilização do trabalho coletivo e o uso comunitário de equipamentos e instrumentos de trabalho '227'

Move o referido Plano Operativo, ainda, enquanto diretriz estratégica importante, o objetivo de "ampliar o conhecimento dos técnicos, produtores e suas organizações através do apoio e divulgação das sua experiências em associativismo, organização da produção e tecnologia socialmente apropriadas para a pequena produção, que venham a contribuir para o fortalecimento desta categoria social" '228'. Tais diretrizes deixam transparecer algumas nuances de concepção importantes do ponto de vista da estratégia reformista. Esta importância passa a ser tanto maior quanto mais vai se confirmando, através de uma avaliação mais criteriosa, que estas diretrizes permeiam a execução dos atuais projetos de assentamento em todas as suas dimensões.

Sobressaem, quanto a esse aspecto, alguns elementos - não só nas entrelinhas das propostas operativas como a nível de sua própria implementação - reveladores da concepção que subjaz o projeto de Reforma Agrária; sobretudo a natureza peculiar como foi encarada por seus próprios gestores.

São notórias algumas preocupações que, no fundamental, ainda tratam de inserir a problemática existente no agro como algo específico e localizado; enquanto parte das dificuldades que se apresentam à sobrevivência de determinada pequena produção. Isto fica bem evidente quando se atenta para o objeto central do conjunto das propostas de reforma, todas identificadas com a salvaguarda do pequeno produtor.

227 CAR, op. cit., p. 6-7.

228 CAR, op. cit., p. 7.

O que passa a se observar com as novas investidas reformistas é uma reafirmação desse pressuposto, ao qual vai-se agregando um outro: o de isolá-la dos novos contextos surgidos com a ampla difusão de padrões tecnológicos modernos nos anos 70. Isto com a intenção, logicamente, de não semear pré-condições para o desaparecimento inelutável da única alternativa tida como concreta ao desemprego em massa que tem se verificado no agro: a pequena produção auto-suficiente.

Pode-se bem perceber esse intuito no próprio distanciamento que ocorre entre as "propostas reformistas" e o público que extrapola as áreas de atuação específica. No afã de dar uma coerência à lógica intervencionista, de acordo com os próprios diagnósticos que a embasam - garantir a sobrevivência do pequeno produtor em si -, em nenhum momento se percebe uma preocupação com a realidade espacial na sua dimensão mais ampla. Não há, nesse aspecto, qualquer esforço de ação articuladora entre os espaços sócio-produtivos. Esta é posta claramente sob suspeita, já que, logicamente, contradiria o próprio espírito que norteia a ação dos projetos: a auto-sustentação dos produtores. Enquanto tal, o conceito de articulação de produção é visto sob o prisma da tecnologia moderna e dos mercados, dois inimigos potenciais, rassalte-se, da autonomia projetada.

Reformar áreas rurais, transformá-las em objetos de produção efetiva têm o intuito de atender a um público específico selecionado, sem qualquer preocupação, pois, com o quadro social que está além dessa realidade específica. A Reforma Agrária, tal como concebida, se aproximaria assim de uma noção de investimentos sociais, claramente dirigidos a um determinado público; concepção que em nada a diferencia dos anteriores projetos de apoio à pequena produção - tanto do Polonordeste como do PAPP - com os quais tem muito mais uma relação de continuidade que de ruptura.

A proposta no seu conjunto não demonstra preocupação maior com contextos específicos sobre os quais irá interferir, não se distinguindo espaços regionais dinâmicos dos menos dinâmicos ; mesmo nos contextos regionais específicos, não se desenvolve qualquer perspectiva integradora.

São sintomáticos, nesse sentido, alguns "silêncios" encontrados no âmbito das propostas em andamento. Tanto em relação ao significado da própria Reforma Agrária enquanto alternativa estrutural no plano nacional; como em relação ao "sentido" mesmo de sua afirmação estratégica como caminho para a auto-afirmação dos trabalhadores, a partir do agro.

Silêncios talvez propositais, por não eliminar ou tornar sem efeito uma bandeira de tão forte apelo sócio-político como a Reforma Agrária, cuja indefinição permite seu uso por qualquer das forças num momento de enfrentamento hegemônico. E por ensejar, sobretudo ao campo gestorial, a possibilidade de manipular com os seus próprios interesses - quer no aparelho de estado quer nas representações dos próprios trabalhadores, ou assessorias populares -, a construção de uma sociedade alternativa a partir de um ideal autônomo, só possível de ser imaginado, hoje, como pura ideologia no meio rural.

Diante das ambigüidades assumidas pela proposta na sua dimensão mais concreta de Reforma Agrária e da decisão de a ela não se integrar, mesmo no plano regional, resta um vazio ainda não totalmente esclarecido, a nível dos planos, sobre o que se quer efetivamente.

Se, no âmbito sul europeu, isto foi se difundindo gradativamente ao longo da transição, no Brasil, os cinco anos sem ditadura militar foram insuficientes para definições mais concretas. Continua a prevalecer um quadro

indefinido onde a questão da terra ainda permanece como eixo predominante da luta dos trabalhadores no campo; onde os próprios gestores da reforma continuam enredados na máxima da "autonomia" em relação ao que é externo ao agro, como pré-condição básica para o incremento do emprego rural (EC7).

Refletindo esse espaço de indefinições e ambigüidades, autoridades regionais, num Fórum Nacional de Reforma Agrária realizado em agosto de 1990, reconhecendo a paralisia em que se encontrava o Projeto no plano concreto, voltaram a reafirmar aquilo que seria uma demonstração da falácia da própria experiência: o distanciamento do governo de sua implementação como diretriz estratégica.

No momento em que o governo eleito em 1989 anuncia um novo "pacote agrícola", por cima da própria realidade "reformista" em andamento, ensaia-se uma crítica à atitude do Governo Federal, face à implantação da Reforma Agrária nos respectivos estados, com o objetivo, segundo se afirma, de tornar

"... público à nação brasileira o descaso, insensibilidade e omissão do atual governo para com a Reforma Agrária, ao tempo em que por unanimidade das representações de dezenove Estados presentes, decepcionados com as autoridades federais que ao longo dos últimos 90 dias (trata-se do período do novo governo) nada apresentaram de concreto, resolve solicitar providências ao Exmo. Sr. Presidente da República".

229 Nesse sentido, como procura deixar claro o Programa de Capacitação ... nas áreas reformadas o que se deve gestar no agro é um novo modelo de relações sociais, sob a forma de um complexo (agricultura-indústria e serviços) distanciado dos padrões tecnológicos dominantes. Ou seja, a Reforma como plataforma de lançamento de um novo modelo de produção.

Parte-se do princípio que:

"... a Reforma Agrária é de fato um dos mais eficientes "instrumentos de política econômica e social", que melhor promoverá a distribuição de renda e o barateamento do abastecimento alimentar, como ocorreu em outros países capitalistas, devendo o mesmo ser tratado como prioridade nacional".

Dai propor-se:

"... portanto a retomada do programa de Reforma Agrária, com novas desapropriações que permitam o assentamento de mais famílias, recursos para a consolidação dos assentamentos existentes, emissão de posse nas áreas já desapropriadas, viabilização dos instrumentos de crédito como o PROCERA e Fundo Constitucional, e redefinição imediata quanto à postura adotada até o momento atual, de "virar as costas" aos conflitos que emergem no campo a todo instante" (1990).

Seu teor é bastante claro: a situação social permanece a mesma no pós-reforma sendo urgente a canalização de recursos e apoio governamental, no âmbito federal para sua solução, via reimplementação da Reforma Agrária.

Donde se pode concluir, a partir de vozes oficiais, como àquela altura considerava-se já crítica a situação da reforma. No caso, sem qualquer menção ao modelo em si, optando-se por condicioná-la à falta de apoio, ou abandono imposto às áreas reformadas. Esta postura refletia, no fundamental, os interesses dos gestores do plano, aos quais, além da retórica confortável, parecia pouco interessante rever o que até ali, de concreto, havia sido propiciado com os recursos aplicados nas áreas já implantadas.

7.3 ANEXO 3

TRAÇOS DA POLÍTICA AGRÁRIA NA PRÉ-TRANSIÇÃO

TRAÇOS DA EXPERIÊNCIA FRANQUISTA

Uma das tarefas a que se impôs o franquismo vitorioso sobre a IIa. República, foi a de desfazer todo o ideário que norteara a ação dos agentes políticos republicanos no tocante à Reforma Agrária. Desde o início, procurou romper com os princípios da reforma radical como instrumento de política dirigido contra os latifundiários, através da redistribuição de suas terras. Buscava, com isso, atender bases sociais importantes que sustentaram a empreitada anti-republicana e antidemocrática.

Na tentativa de se contrapor ao espírito radical que vinha permeando a luta reformista, a nova política agrária atenta para linhas fundamentalmente distintas, identificadas com o reforço à modernização do agro. Seus objetivos se pautaram na efetivação de políticas de regadios e colonização; concentração parcelária; ordenação rural e modernização das explorações (equipamentos, industrialização agrária, etc.); e no estabelecimento de leis de parcelas melhoráveis. Medidas através das quais - decidido a romper com a forma distributivista assumida pela política agrária republicana - o novo regime buscava conciliar interesses localizados no agro, sem deixar de atentar para as suas articulações dominantes.

Seus marcos de intervenção prioritária privilegiavam, assim, a efetivação de transformações técnicas irrecorríveis. Como medidas de cunho redistributivo e social, limitava-se àquelas pautadas no excesso de terras dos grandes proprietários (231).

231 Nesse sentido, contrariamente ao que se anuncia no discurso, o resultado foi bem outro, segundo SUMPSI: desapropriação a preços de mercado, pequena distribuição de lotes a assalariados ou pequenos agricultores, práticas fraudulentas (SUMPSI, J.M. La Reforma Agraria. In: SUMPSI, J.M. La Reforma Agraria. Madrid: C.E.C., 1988, p. 243).

Aquela altura, colocava-se como necessidade - diante da própria opção autárquica do regime - a ampliação das áreas cultivadas e, conseqüentemente, um reforço à produção de alimentos, sobretudo do trigo (MSR).

A transformação da base técnica no caso visava, portanto, assegurar o incremento das áreas cultiváveis sem qualquer ruptura mais séria com a base estrutural. Foi o meio encontrado para se contrapor a veleidades reformistas - pondo-se acento para tanto na lei de colonização e zonas irrigáveis - ou deslocar a R.A. de qualquer eixo de prioridade.

Desse modo, a política agrária refletia não só o peso que a agricultura tradicional continuava desfrutando na composição dominante das classes, mas o seu afã de encaminhá-la numa direção quase exclusivamente voltada para seus interesses. Algo bem evidente na constatação de que a única política estrutural que redundou em impactos objetivos sobre a evolução da estrutura das explorações foi a concentração parcelária (MSR).

Ainda que as intenções tenham ido além, a força do agro tradicional reduz as distintas legislações - mesmo no pós-50 - a nada mais que intentos. No concreto, a persistência das

232 Cf. CESA DELGADO, Felisa et alii. Características y Efectos de La Política Agraria Española (1964-1984). *Pensamiento Iberoamericano*, No.8, jul/dic. de 1985, p. 301. A vitória política de Franco sucede um longo período de autarquia determinada por duas dificuldades básicas que o regime passa a enfrentar: de um lado, como consequência da própria guerra civil, há uma quase completa destruição da infra-estrutura sobre a qual se assentava a produção agroalimentar - parque de tratores, adubos e máquinas, etc; do outro, o bloqueio econômico a que foi submetido por parte principalmente dos EUA o que dificulta sobremaneira seus planos de importação (id. ibid.).

233 As vantagens da concentração parcelária se localizavam nas economias de escala que propiciavam, particularmente no tocante ao uso de fertilizantes e maquinarias, ou à redução no tempo despendido entre uma parte e outra da unidade produtiva (Cf. HARRISON, J. *The Spanish Economy in The Twentieth Century*. London: Croom Helm, 1985, p.135).

grandes propriedades na órbita da exploração econômica subsumia qualquer possibilidade de ações redistributivas.

O ascenso da grande exploração tradicional sobre o novo regime transforma o direito de propriedade, no seu sentido absoluto, numa das mais importantes divisas da política agrária franquista. Através de sua defesa, o regime procurou demonstrar todo seu apego aos compromissos anteriormente firmados. Nem mesmo as crises e as exigências subseqüentes de melhoria do abastecimento de alimentos no país, nos seus momentos de maior gravidade, o demovem desse pressuposto.

Assim sendo, as tentativas efetuadas de redirecionamento de prioridades, - mesmo incipientes pelos seus resultados - ao se limitar ao âmbito das reformas técnicas, à margem de reformas estruturais mais profundas, terminaram por evidenciar seu lado apenas discursivo.

Isto pode ser melhor observado confrontando os objetivos das leis de 1940, voltadas para a intensificação dos cultivos, com seus resultados efetivos. Fica nítida a dubiedade das chamadas medidas de caráter prioritário, mesmo as voltadas para produção alimentar. Veja-se, por exemplo, aquela que contemplava o cultivo de terras disponíveis em toda a sua extensão, com acordo de vendas ao Serviço Nacional do Trigo a preço fixo. Se, do ponto de vista econômico-social nada lhe poderia ser refutado, do ponto de vista político, logo se evidencia, no entanto, toda sua inexequibilidade. Isto acontece por recorrer-se a mecanismos que a inviabilizam no nascedouro, face à própria dificuldade - ou indisponibilidade - de promover-se efetivas reformulações sócio-estruturais na agricultura ²³⁴. Ao

234 CERA DELGADO, F. op. cit., p. 302. Para Ceña, as dificuldades principais residiram na pequena quantidade de terra desapropriada ou repassada aos pequenos produtores pelos grandes proprietários; por serem medidas que deveriam contar com o apoio dos proprietários, elas demonstraram pouca capacidade de resolver os problemas sociais.

apelar para a demagógica cessão de 4 a 8 has nos novos regadios que fossem implantados, tendo em vista a produção de alimentos, o governo buscava atingir, de fato, um objetivo que era premente. Mas, ao contornar os visíveis problemas sociais existentes no agro, sem enfrentá-los efetivamente, sobretudo aqueles referentes ao direito de propriedade, o regime não ultrapassava a fase discursiva.

AS LIMITAÇÕES DE AUTARQUISMO E A ABERTURA DOS ANOS 50.

Em que pese as limitações desse processo, os anos 50 presenciaram mudanças significativas na agricultura espanhola. A produção agrícola experimenta incrementos acentuados no período, rompendo com determinados limites que a prendiam aos segmentos tradicionais.

Mas, mesmo não desprezando o conjunto de medidas encetadas ao longo dos anos 40, os marcos desta retomada podem ser muito melhor situados na abertura da economia espanhola promovida sob o impacto do Tratado Hispano-Americano de 1953. Através deste, quase vinte anos após a implantação da ditadura franquista, esta passa a sofrer os primeiros abalos, em termos de composição das suas classes hegemônicas. Nesse novo contexto, começam a perder poder os segmentos direitistas mais ortodoxos do regime, iniciando-se a ascensão de uma facção mais moderna comprometida com o reerguimento do capitalismo espanhol; sem que isso contudo, ressalte-se, atingisse o essencial da dominação franquista e as forças em torno das quais se equilibrava.

O agro é bem o reflexo desse equilíbrio que passa a predominar nessa nova etapa. De um lado, aceita-se como um dado as exigências modernizadoras; de outro, recusa-se qualquer iniciativa que promova reformulações profundas de

ordem estrutural no campo. Ou seja, por um lado, as forças comprometidas com a dinâmica capitalista em moldes europeus ganham espaços e, por outro, concessões amplas são efetuadas pelo regime ao velho nacionalismo herdado dos anos 40.

Desse equilíbrio de forças resulta, no plano concreto, um novo padrão agrícola assentado basicamente em reformas técnicas, sem qualquer compromisso de natureza estrutural. Configura-se um modelo que, face às próprias limitações do mercado interno, diante do baixo poder aquisitivo da população, tende a ter no mercado exportador seu eixo básico prioritário.

Devem se destacar, aqui, dois marcos significativos. Um deles se refere à importante ressurreição das economias do sul do país, tradicionalmente assentadas na grande exploração; outro é que pela primeira vez passa-se a definir uma política mais explícita no âmbito social, articulada a problemas decorrentes do próprio processo de modernização. Destacam-se, quanto a este aspecto, a criação do Serviço de Extensão Agrícola voltado para formação de mão-de-obra, visando torná-la apta a adotar as inovações técnicas, e a tentativa de solução da problemática dos trabalhadores sem terra, através de uma lei de "parcelas melhoráveis" (1955).

A ocorrência de significativo incremento na produção agrícola passa a ser, assim, o único resultado palpável dos anos 50. Permanecia o contexto marcado pela ausência de medidas voltadas para solucionar a problemática estrutural que acometia o agro espanhol, sobretudo aquelas vinculadas à estrutura da propriedade, desemprego sazonal e orientação extensiva da produção.

A ausência de solução para essa problemática levou trabalhadores e pequenos proprietários a se transformarem em agentes de um movimento migratório sem par - interno e externo - de profundos reflexos sobre a própria modernização. As agravantes são notórias, dado que, mercê dos acentuados fluxos migratórios, os custos da mão-de-obra tendem a se elevar, tornando atrativo o uso de tecnologias modernas no processo de produção agro-pecuária; é um fato ponderável no desemprego rural em massa que passa a ter curso, particularmente em Andaluzia.

Numa fase como a que se atravessava em meados dos anos 50, marcada pelo desenvolvimento acelerado da economia ou da industrialização, tanto em Espanha como na Europa como um todo, foi possível absorver essa massa de migrantes rurais nas atividades urbanas. É algo que ganha conotação distinta à medida que a economia em seu conjunto passa a se defrontar com uma crise de caráter estrutural. Nesse momento, há uma reação das forças políticas de oposição - partidos, setores intelectuais e profissionais - que passam a clamar por um novo modelo e por alterações nas estruturas de poder. Migrar não era mais uma atenuante.

Buscando reagir à crise de crescimento, o governo estabelece um Plano de Estabilização em 1959, atento para estas novas manifestações, cujos pressupostos embasariam os demais planos que lhe sucederiam²³⁶.

236

Sob influência do FMI, o novo Plano de Estabilização de 1959 irá se pautar no controle inflacionário através de medidas fiscais e monetárias rígidas voltadas para a contenção de demanda. Completamente, busca uma liberalização do comércio exterior e incentivar os investimentos externos no país.

OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO E SEUS REFLEXOS SOBRE POLÍTICAS AGRÁRIAS.

Para os objetivos do trabalho, é importante ter claro que a década que terminava prenunciava um novo momento, marcado pela introdução de novos fatores sócio-econômicos no cenário político. Algo que, se não era suficiente para promover alterações em definitivo no perfil do regime, restringiria sem dúvida a força política quase absoluta que este desfrutava. Tem início um período marcado por planos sequenciados, por onde se podiam extrair, no essencial, não só as novas tendências da economia como as forças sociais que lhe eram subjacentes, destacando-se o papel da agricultura nesse processo.

O I Plano de Desenvolvimento da década (1964-67) é uma evidência de como se pretendia caminhar nesse sentido. Atento para as principais modificações no contexto geral da economia, buscava estabelecer as condições para uma integração inter-setorial, sem perder de vista a questão essencial para a qual estava voltado: a solução da crise do balanço de pagamentos. Do ponto de vista mais geral, todos os mecanismos de política se subordinavam a esse objetivo maior.

Mas, no caso específico da política agrária, a questão mais uma vez envereda pelas mesmas ambiguidades: um discurso pretensamente mudancista subsumido numa prática efetivamente conservadora, assentada nos interesses ainda hegemônicos no campo.

No âmbito mais concreto, seus objetivos mais importantes se orientavam pela necessidade de integrar o agro, em definitivo, aos demais setores dinâmicos, através de políticas de cunho modernizador que buscavam: a melhoria da produtividade dos cultivos tendo em vista o atendimento da

demanda crescente por alimentos; a atenuação dos déficits do balanço de pagamentos; facilitar o trânsito da mão-de-obra liberada da agricultura para demais setores, como indústria e serviços. Em suma: impulsionar um processo modernizador, com base nas estruturas existentes, pautado quase que exclusivamente numa eficiente alocação de recursos. O social aí se inseria de modo periférico, enquanto aspecto fundamentalmente legitimador. Seus principais instrumentos: o ensino profissional; a reforma das estruturas agrárias; a criação de infra-estrutura; a transformação industrial e comercial e a comercialização de produtos agrícolas; a política de preços; a política de investimentos públicos - evidenciam uma clara tendência articuladora. Não apresentam, contudo, qualquer prioridade mais explícita, no âmbito institucional, para medidas de cunho estrutural. De concreto, permanecem as políticas tradicionais de proteção ao trigo e grandes transformações em regadios. A frágil organização dos interesses àquela altura em Espanha, resumida à influência de notáveis junto a burocratas e ministros e à presença influente do Banco Mundial/FAO junto às estruturas de poder, reforçava apenas a máxima orientadora pautada no lema: produzir ao menor custo possível.

As repercussões desse processo, se redundam na intensificação da modernização capitalista do campo, respondem por gigantesca disparidade de rendas interna e setorial, onde não só os salários são comprimidos frente ao lucro, como os segmentos industriais se adiantam também em relação aos demais. E, no âmbito do agro especificamente, numa defasagem sintomática, os setores tradicionais avançam bem mais, apresentando superávits, em contraposição aos déficits observados no setor pecuário e de oleaginosas, revelando-se quem realmente se beneficiou com a modernização que surge atrelada ao I Plano, descolada de reformas estruturais.

O II Plano de Desenvolvimento (1968/1971) procura, no fundamental, corrigir alguns aspectos responsáveis por esse processo concentrador. Em pleno curso de um processo marcado por intenso crescimento econômico, o governo busca atenuar diferenças inter-setoriais, priorizando, a nível do discurso, o chamado setor agrário em relação aos demais. O objetivo fundamental é aproximar o nível de vida dos que viviam no agro, aproximando-o daqueles observados nos demais setores, agregando propostas de ordenamento efetivo da produção agrícola com vistas ao auto-abastecimento e capacitação dos agricultores.

No tocante aos instrumentos, ainda que fossem poucas as inovações havidas em relação àqueles do I Plano, foram apresentadas algumas novidades importantes; tanto no que se refere à criação de mecanismos específicos para corrigir a defasagem técnica e financeira do setor pecuário, como para a expansão e melhoria da produção oleaginosa - forrageira, e dos cereais, justamente consideradas as principais limitações no plano anterior.

Merece ser ressaltado, nesse sentido, a criação de mecanismos que demarcam uma nova etapa nos mecanismos de gestão da política agrária espanhola. Trata-se da contratação coletiva do trabalho e da melhoria conseguida na seguridade social agrária. São dois instrumentos que representam o início de efetivas mudanças no plano sócio-organizativo, mercê da ainda falida estrutura de poder sobrevivente, repressiva e castradora da organização dos interesses sociais.

Ao sair-se dos objetivos do plano e penetrar-se no âmbito de suas realizações efetivas, não se pode desprezar um dado essencial. Pode-se perceber como a ditadura continuava preocupada muito mais em criar uma imagem positiva de si

própria, tergiversando em torno de planos muitas vezes descolados da realidade concreta, do que reformular-se efetivamente.

No entanto, como resultado do segundo plano, ocorre de fato um forte incremento na produção agrícola, assentado sobretudo na crescente utilização de insumos modernos e maquinaria; ao contrário do que ocorreu com outras prioridades ali contidas cujo índice de realização foi bastante limitado.

Exemplo disso são as reformas estruturais. Neste caso, as realizações foram muito restritas, reduzindo-se à ampliação na produção irrigada ou a mecanismos de penetração industrial e de serviços no campo. Outras questões não são acionadas, permanecendo quase sem mudanças o tamanho das explorações, diante da forma rígida como se continuava a encarar o direito de propriedade.

A não ruptura com mecanismos que asseguravam o direito absoluto de propriedade sobre a terra se transformou numa das maiores fontes de tensões sociais, em particular no sul do país. Diante de suas conseqüências, o governo tentou acionar, com o intuito de saná-las, instrumentos já disponíveis no seu arsenal - lei de "parcelas melhoráveis", ordenamento rural, colonização, etc - sem conseguir reverter, no entanto o quadro de insatisfação. Talvez por sua insistência em deslocar a problemática da extensão das terras, do âmbito social para o da eficácia.

Ora, em hostes governamentais, admitia-se como concretos apenas os entraves causados pela grande propriedade no sul ou pela pequena no norte, à plena utilização racional das terras disponíveis. Esta situação, face ao predomínio dos grandes empresários sobre o governo através de suas organizações setoriais, contribuía para implantação de um

novo padrão agrícola, sem contradizer o sistema de propriedade fundiária existente. Era algo facilitado pela não existência de canais organizativos por onde se expressassem, de forma legítima, os interesses de outros segmentos, sobretudo dos trabalhadores.

Num quadro como esse, uma determinação objetiva irá se cumprir, refletindo o próprio processo de crescimento: o decréscimo do peso da agricultura, não só do ponto de vista econômico como político. Ao mesmo tempo, outros resultados efetivos irão se traduzir numa profunda desorganização social nos meios urbano e rural, face ao próprio movimento migratório que persistia num curso ascendente; na ampliação do desemprego estacional nas zonas latifundiárias; na depressão havida em grande parte nas zonas rurais, etc. Esses elementos, diante da conjuntura de crises que assomam nos anos 70, ensejam o surgimento, ainda que de modo incipiente, de críticas abertas ao regime. Tais críticas partiam de uma constatação objetiva a de que os resultados do "milagre econômico" espanhol não teriam se estendido ao campo. Este permanecia submetido ao desemprego, à migração, ao analfabetismo, dentre outras mazelas, elementos que vinham repercutindo sobre o quadro de mobilização das classes trabalhadoras no agro.

Do ponto de vista governamental, intenta-se responder à situação através da criação de instrumentos como o IRYDA - Instituto de Reforma e Desenvolvimento Agrário, e o conseqüente estabelecimento da Lei de Reforma e Desenvolvimento Agrário, em 1973, no âmbito do III Plano de Desenvolvimento. Estes instrumentos perdem muito de sua eficácia diante das prioridades efetivas centradas basicamente na garantia de preços mínimos aos agricultores ou na regulação dos mercados. A sensibilidade do governo para as questões de fundo continuava restrita ao discurso legitimador - daí a continuidade do aceno à Reforma Agrária

-, contornando as questões estruturais do campo com políticas que só atigiam fundamentalmente alguns de seus efeitos.

Uma constatação, no entanto, parece evidente: se as medidas de cunho estrutural foram obstadas nesse contexto marcado por hegemonias assentadas na grande propriedade, elas não se constituíram em instrumentos impeditivos ao avanço do capitalismo no campo. No limite, pode-se observar uma dualidade marcante, forjada basicamente por defasagens inter-ramos dentro do próprio setor - produção de cereais x oleaginosas x pecuária. Esta constatação, mesmo parcial, sinaliza para mais duas questões importantes. Para o fato de que as referidas transformações no perfil do agro, desenroladas desde os anos 40, não se deveram a impulsos exclusivos no próprio setor, refletindo muito mais a própria dinâmica que ocorria nos segmentos modernos industriais aos quais se integrava, e a ineficiência da política agrária como instrumento de ruptura com a dominação exercida pelos grandes proprietários. Para tanto, contribui a própria ambigüidade de suas postulações, premidas entre um discurso reformista-legitimador e as exigências concretas de um processo de acumulação cada vez mais exigente em sua dinâmica.

A problemática da modernização da política estrutural, isto é, sua adaptação a uma realidade marcada pelo avanço da dinâmica capitalista no campo e por pressões oriundas da desigualdade que a caracterizava ao longo de todo esse processo, irá presidir desse modo o essencial do processo de discussão e de lutas que tem curso quando a ditadura se encaminha para o fim.

vertente político-ideológica (...) Nos campos do sul, (por) uma repressão contínua aos trabalhadores rurais, e numa política de trigo que visava - e conseguiu - reforçar a economia dos latifúndios e das grandes empresas capitalista (1987) ».

Como observa Sousa Santos:

"À medida que reforçava seu aparato político-administrativo, o Estado Novo reforçava "sua capacidade de subalternizar e reconstruir os interesses sociais que servia, em nome de um interesse autônomo do Estado", o que lhe conferia um espaço de manobra suficiente para legitimar a eventual negligência benigna desses interesses sociais em nome dos objetivos específicos da tutela corporativa sobre a sociedade em geral" (1988).

O pós-guerra representaria, sem dúvida, uma guinada nesse processo, removendo-se, no bojo de novas articulações dinâmicas que passam a se observar, alguns obstáculos à adoção de política para o agro que afrontasse interesses solidamente assentados. Como na maioria dos países ocidentais, Portugal também se verá envolvido nas tendências industrializantes que têm curso nos anos 50, sem deixar de sofrer alguns dos seus marcantes impactos. O "direito de cidadania" conquistado por alguns importantes segmentos da indústria que surgem na época, reflexo das alterações ocorridas na configuração sócio-econômica do país, se traduziram em novas exigências de mudanças estruturais - sobretudo no agro - que logo fariam sentir seu peso.

237 BAPTISTA, Fernando O. Estrutura da Produção Agrícola: Panorama de Meio século. Pensamento Iberoamericano, No. 8, jul/dic. de 1985, p.

238 SANTOS, Boaventura Souza. Estado e Sociedade em Portugal (1974 - 1988). Lisboa: Afrontamento, 1989, p.23.

As relações de propriedade passaram a estar em foco como alvos prediletos dessa nova corrente industrialista, que as assumem, enquanto tais, como entraves à expansão industrial em bases próprias. Punha-se em pauta, com isso, o primeiro momento contraditório entre instâncias do capital que até então pareciam conviver numa aparente unidade harmônica.

Quando da efetivação do II Plano de Fomento em 1958, essas contradições passam a se explicitar com maior clareza. Influenciado pelo novo espírito que passava a predominar, o Plano fez constar, como prioridade, dentre outras propostas: a correção da estrutura agrária (parcelamento dos latifúndios no sul e emparcelamento dos minifúndios no norte); ensejar o surgimento de empresas de dimensão média, motorizada, mecanizada e consumidora de produtos industrializados; e uma nova proposta de arrendamento rural (1957). Com isso, abriu-se um processo de enfrentamento tendo por protagonistas principais camadas latifundiárias e de grandes proprietários de um modo geral, preocupados essencialmente com as repercussões das medidas sobre o direito de propriedade. A defesa desse instituto passa a ser a única motivação concreta para o confronto aberto no aparelho do Estado entre defensores de um modelo industrial e os agraristas; solucionado, ainda desta feita, a favor dos últimos.

Mas, se a agricultura tradicional persistia hegemônica e definindo os rumos da política agrária, novos dados conjunturais apontariam elementos decisivos para a alteração dessa configuração. As guerras coloniais, a integração de Portugal à Associação Européia de Livre-Comércio e a migração de mão-de-obra rural contribuiriam para reforçar a necessidade de ruptura com o padrão agrícola prevalecente.

239 BAPTISTA, F.O., op. cit., p. No tocante especificamente ao parcelamento, este deveria ocorrer nas áreas beneficiadas por ações governamentais e nas que circundam as obras de regadio.

Por algumas razões práticas, ampliava-se o consenso de que, num momento de grande impulsão industrial, persistir apostando num modelo tradicional de agricultura significava reforçar uma desarticulação de conseqüências desastrosas para a economia como um todo; sobretudo impor muralhas a um processo objetivo em curso já bastante avançado.

Há que se observar que, como resultado da nova dinâmica industrial, a agricultura vai perdendo gradativamente o peso que desfrutava na economia. A articulação com as tendências dominantes da economia em seu conjunto, modernizando suas estruturas, ativa fatores destrutivos de seus mecanismos tradicionais. Um desses fatores é a intensificação do fluxo migratório campo-cidade. Sua importância é relevante para a redução da PEA agrícola que passa a se observar; tanto mais porque, redundando em aumento de preços e salários, contribui para definir novas possibilidades para o padrão agrícola moderno já em ascensão.

Até mesmo os latifúndios sulistas são afetados por esse processo, vez que a migração acentuada nos campos do sul e o conseqüente envelhecimento da população retiram-lhe uma das fontes primordiais de sua sobrevivência, assentada na extração de rendas via parceria. Desde então, suas margens de manobra vão se estreitando, no tocante mais concretamente às estratégias defensivas, com opções limitadas à redução das áreas plantadas com níveis de produtividade predominantemente baixas; ou à modernização das unidades produtivas, tendo por eixo a capitalização/tecnificação. Estas serão as alternativas da própria política agrária, colocada do mesmo modo ante as exigências da modernização dos processos produtivos no campo e a afirmação hegemônica dos grandes proprietários.

O fato concreto é que mesmo diante da clara configuração de declínio dos "patrimônios fundiários", a política agrária

continuar a revelar sua sensibilidade ao peso das articulações dominantes. Até 1974, não houve de fato qualquer colisão de interesses entre o regime e os grupos dominantes no agro. Tomando-se por referência as suas linhas fundamentais de política adotadas, pode-se denotar como estas se voltaram basicamente, no norte do país, para:

"(...) amparo aos patrimônios fundiários atingidos pela crise, facilitando a capitalização (via créditos e subsídios para mecanização) e mantendo as prerrogativas do proprietário fundiário (legislação do arrendamento, fiscalidade), medidas que atingiam também as médias explorações. Para os agricultores familiares (eram destinadas políticas de) seguridade social, de grande impacto político e capitalizado pelo governo" (240)

Enquanto isso, nos campos do sul, favorecia-se, fundamentalmente:

"(...) a emergência e dominância do capitalismo agrário (política para bovinos, crédito, trigo, arrendamento rural e hidráulica agrícola, voltadas para os grandes proprietários fundiários; manutenção do regime florestal e isenção da contribuição fiscal da indústria agrícola, etc.). Os agricultores familiares não foram deliberadamente contemplados, limitando-se às sobras (leite de vaca, por exemplo); mas tal como no norte foram atingidos pela lei de previdência rural" (241)

Uma política de modernização pelo alto, pois, que sequer arranhava as articulações dominantes de poder no agro.

240 BAPTISTA, op. cit., p.

241 BAPTISTA, op. cit., p.

O golpe militar de 25.04.74 altera significativamente esse quadro, ao definir amplas possibilidades de mudanças; sobretudo na agricultura latifundiária do sul do país, região onde eram, de fato, mais concretas as possibilidades de alterações no perfil estrutural dominante.

No norte, fruto de uma correlação de forças estabelecida historicamente, havia impedimentos claros a ações identificadas com alterações na ordem estabelecida. Essa correlação é responsável pela constituição de verdadeiros diques de proteção contra iniciativas transformadoras, ativando desde o anticomunismo, como ideologia aglutinadora de interesses, a ações terroristas abertas, incêndios de matas e florestas, etc. Tudo isso visava imobilizar a política estatal e preservar, no essencial, o quadro estrutural pré-existent. Nestas ações se percebia claramente:

"(...) a ativa participação da igreja; a identificação do aparelho do estado com os grandes proprietários; a não implantação dos partidos de esquerda na região; a herança da posição do movimento operário de identificação de médios e pequenos agricultores com assalariados" (242).

No sul do país, ao contrário, a correlação de forças já vinha sendo alterada desde os anos 60, sob duplo impacto: o da crise econômica dos anos 70, que irá se refletir fortemente na fragilização dos setores hegemônicos tradicionais, mormente os grandes latifúndios capitalista; e o da luta dos trabalhadores por seus direitos, aproveitando-se inclusive das "brechas" propiciadas pela ampliação desses direitos que tem curso com a efetivação revolucionária.

RESISTÊNCIA NO AGRO BRASILEIRO

Os traços das políticas para o agro no Brasil sempre foram marcados, desde fins do Império até o grande "arranque capitalista" dos anos 50, por seu caráter particularista e localizado por produtos, além de serem circunstanciais e contingentes. Durante quase todo esse período, predominaram sistemas de políticas estruturais voltadas, no fundamental, para o atendimento dos interesses dos grandes produtores (exportadores), de que são exemplos: a política de apoio à imigração de europeus para a lavoura - numa tentativa de contrabalançar a crise resultante da extinção legal da escravidão; as tentativas de solução da questão de abastecimento via projetos de colonização para imigrantes estrangeiros; ou a ocupação dos espaços vazios do norte do país por migrantes nacionais. Qualquer que tenha sido o direcionamento dessas políticas, o governo, ao implementá-las, sempre esteve atento e refletiu de fato o equilíbrio de forças em que se sustentava.

Diante da própria inexpressividade dos segmentos industriais frente às diversas camadas oligárquicas, não se conseguia dar às políticas agrárias uma conotação que ultrapassasse os limites da própria agricultura e dos seus interesses hegemônicos. A crise agrícola como a que se verificou nos anos 30 contribuirá apenas para direcionar os instrumentos para outros segmentos dominantes da agricultura - cacau, açúcar, etc. - permanecendo, no entanto, atadas às suas determinações mais gerais.

A questão "camponesa" nem de longe - só em raros momentos de explosões sociais violentas, como Canudos ou Contestado, houve um despertar para a problemática - se traduziu numa exigência de reformulação estrutural. Quando mereceu alguma atenção, buscou-se resolvê-la de forma tópica e localizada, fixando-se alternativas para os próprios espaços onde se

manifestava. Em nenhum momento, contudo, estavam articuladas à questão nacional.

Enquanto o capitalismo, no Brasil, não evidenciou sua face industrial hegemônica, a política agrária se configurou como apenas mero ajuste de interesses das classes oligárquicas. Foi isso que predominou em termos concretos e que demarcou o quadro sócio-político, pelo menos até os anos 50. Só à medida em que ganha contornos definitivos um novo perfil hegemônico - no plano econômico, ressalte-se - com a ascensão de uma nova burguesia industrial, é que a questão da reforma agrária ultrapassa os limites da mera controvérsia, como até então se configurara, para se transformar num dos eixos prioritários do debate político no país. A partir daí, passa a emergir, pela primeira vez, como uma questão de interesse público, polarizando posições e se transformando num divisor de águas entre correntes progressistas e conservadoras. Se nem todos a viam como uma exigência - de ordem social ou econômica -, era impossível não contemplá-la no plano das alternativas, face ao próprio movimento ascendente das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais, em torno desse objetivo. Desse modo é que, gradativamente, vai se transformando num anseio que se generaliza, ganhando tal legitimidade que, à altura dos anos 60, já eram poucos os que se dispunham a negá-la como uma necessidade.

Aquela altura, a questão residia menos em justificá-la, mesmo porque era difícil relegar ao plano secundário o que ocorria no campo naquele momento de plena expansão das forças produtivas. A problemática do desemprego, da migração rural-urbana, da inexistência de direitos sócio-trabalhistas, da concentração fundiária, dentre outras, tornava quase todos solidários com posturas pró-reformas. Do que se tratava, no entanto, era de entender sua própria natureza ou significado concreto.

No geral, a necessidade de reforma no campo conseguia unificar desde entidades de trabalhadores a uma SRB (Sociedade Rural Brasileira), sem que isso, em nenhum momento ressaltasse, significasse uma unidade em torno dos mesmos pressupostos. Suas ênfases foram sempre diferenciadas, refletindo sobretudo as posturas distintas diante da questão da propriedade. Esta, desde o momento em que a reforma agrária ganhou foros amplos e se transformou numa exigência pública, passa a ser o eixo em torno do qual se concentrarão todas as divergências⁽²⁴³⁾.

Já na constituição de 45, diante das controvérsias em torno da questão agrária - sobretudo das pressões das correntes de esquerda e de associações de trabalhadores do campo -, as oligarquias representadas no congresso, com intuitos de precaução, conseguem postular em lei aquilo que seria um dos maiores impedimentos legais à viabilização de políticas agrárias reformistas. Barganhando com outros princípios avançados, mas de difícil aplicação - como a necessidade de "condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social" - e não se negando inclusive a apoiar outros instrumentos de teor progressista, os conservadores fazem aprovar uma medida que se transformaria doravante no principal trunfo na luta contra a R. A.: a justa e prévia indenização em dinheiro para qualquer tipo de desapropriação. Anulam, com isso, de um só golpe, qualquer possibilidade de objetivação legal de uma política agrária que contrariasse seus interesses. Algo tão mais concreto quanto mais não despertava qualquer interesse maior - sob impacto da própria realidade estrutural no campo - ao conjunto dos trabalhadores rurais, àquela altura, qualquer iniciativa de política que margeasse a redistribuição de terras.

Reforma Agrária significava, essencialmente, solução da problemática terra. Daí não ser surpreendente que, desde a aprovação da Constituição de 1946, nada tenha sido mais importante para o movimento reformista que a supressão do seu artigo 141 - o mesmo que trata das desapropriações. Não havia muito questionamento à Constituição no seu todo, nem mesmo à continuidade das leis trabalhistas de cunho fascistizante. O único item que merecia atenção era este que se transformara no seu artigo mais problemático para os que defendiam mudanças no agro; o alvo mais concreto do movimento pró-reforma, desde então.

Com a intensificação dessas pressões, passa a se verificar algo paradoxal: a união de todos os conservadores do país, em defesa da Constituição (!) que, em perspectiva, desaguardaria no movimento que iria dar sustentação ao golpe militar de 1964. Isto ocorre no justo momento em que era mais forte o nível de tensão em que se encontrava o movimento pró-reforma agrária: unificado quanto à necessidade de reformulação no direito de propriedade, mas amplamente cindido em torno das alternativas para o campo na sua globalidade.

Paradoxalmente, contudo, o movimento militar que golpeia as instituições em abril de 64, toma como uma de suas primeiras medidas, justamente, a eliminação do artigo 141 naquilo que ele tinha de fundamental. Através da Emenda Constitucional No. 10, de 09.11.64, o novo governo estabelecerá novas condições para desapropriações de terras, desta feita através de prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. E não fica por aí. Como uma demonstração de que a Reforma Agrária ganhara foro prioritário no seio do governo ditatorial, aprova um Estatuto da Terra (Lei 4330, de 30.11.64), reconhecendo alguns dos princípios e críticas que

PORTUGAL SOB SALAZAR/CAETANO

Em Portugal, a política agrária passou por quatro momentos importantes, dois deles vividos sob a égide da ditadura salazarista, e dois em pleno processo de transição. Ou, mais especificamente: dos anos 20/30 aos 40/50, período marcado - do ponto de vista da agricultura - por um conservadorismo estrito; dos 40/50 aos anos 70, quando tem curso uma mudança significativa no perfil estrutural da economia portuguesa, mercê dos primeiros e fortes impulsos industrializantes; do período revolucionário, 1974, até o V governo provisório, 1976, e daí em diante. São etapas que demarcam, de um lado, a influência dos processos econômicos e políticos sobre a dinâmica do agro; e, do outro, seu direcionamento efetivo, sob impactos diretos ou indiretos dos mecanismos de política agrária, refletindo as tendências hegemônicas que vão se explicitando na sociedade.

OS ANOS DO AUGE SALAZARISTA

De fato, até o pré-guerra, o que pode se observar em termos de políticas agrárias, em Portugal, são meras tentativas de ajuste em estruturas conservadoras, expressando o poder desfrutado pelas grandes explorações latifundiárias (capitalistas), no sul, e dos produtores familiares, no norte. Ao longo de todo esse período, o novo regime, no seu afã de constituir uma nova matriz organizativa, vai tecendo suas alianças e definindo prioridades, traduzindo-se, no plano concreto:

"Nas zonas de agricultura familiar, por um enquadramento político-ideológico das populações rurais (articulação do aparelho de estado e das iniciativas estatais com "senhores locais" e párocos) onde os efeitos da política agrária foram poucos relevantes em comparação com o aproveitamento da

até então vinham sendo patrimônio das forças democráticas⁽²⁴⁴⁾.

Dispondo de instrumentos variados, o Estatuto da Terra se assentava num diagnóstico quase consensual naquela conjuntura: o de que a predominância de baixas produtividades agrícolas e injustas relações de trabalho só se sustentavam devido ao sistema de posse e uso da terra prevalecente no país. Com base nesse diagnóstico, planeja-se, então, o que se considerava uma alternativa democrática "à questão da propriedade", "criando um sistema que permitiria a formação da propriedade de tamanho econômico em relação ao conjunto familiar, sem restringir as formações de grandes empresas rurais" ⁽²⁴⁵⁾.

Prosseguindo nos paradoxos, o governo, através da Emenda Constitucional No. 1 (17.10.69), elimina referência à indenização prévia, mantendo apenas justa indenização. Ao lado disso, através do Decreto-Lei 554, define parâmetros bem mais favoráveis ao processo desapropriatório, ao estabelecer como critério para justa indenização o valor fixado por acordo entre expropriante e expropriado; e, na falta dele, o valor declarado pelo proprietário para fins de pagamento do ITR - Imposto Territorial Rural, se aceito pelo expropriante, ou o valor apurado em avaliação pelo

244 As tentativas de implantação de uma Lei Agrária no Brasil sempre se depararam com a sólida resistência das oligarquias ou de suas representações. A forte presença destas no Congresso Nacional conseguiu inviabilizar qualquer esforço nessa direção, pelo menos desde a década de 40. Mesmo quando a pressão dos movimentos reformistas teve seu maior impulso, em início dos anos 60, elas conseguiram evitar que sua implantação se concretizasse, apoiando em contrapartida a ampliação de leis trabalhistas ao campo com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Só posteriormente, mas já sob a égide da Ditadura Militar, em novembro de 1964 é que daria seu aval à criação de um Estatuto da Terra. Desta feita, no entanto, com alguma certeza, num quadro marcado pela hegemonia dos grandes proprietários, sobre os rumos que assumiria o capitalismo no agro brasileiro, tendencialmente favorável aos seus interesses.

245 PALMEIRA, Moacir. Reforma Agrária e Constituição. Ciência Hoje, vol 6, No. 35, setembro, 1987, p 69.

proprietário. Além do mais, ainda estabelece prazos para emissão de posse no imóvel desapropriado (246).

Se, no seu todo, o Estatuto da Terra enseja certa abertura de espaços para possibilidades reformistas, não há dúvida de que sua forma de ação padece de algumas ambigüidades notórias. É o que se pode apreender da análise de alguns de seus artigos, em particular daqueles mais diretamente ligados à problemática da desapropriação. No geral, percebe-se claramente um compromisso com uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse, uso e propriedade, tendo em vista o atendimento dos princípios de justiça social e o aumento da produtividade. Pelo menos enquanto intenção social, buscava-se assegurar, a todos, a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada à sua função social. No entanto, como se poderá observar, são medidas que não têm um caráter irrestrito. Certas atenuantes que lhe foram impostas, contribuem para refrear seus impactos transformadores, principalmente se encarados sob a ótica de uma política reestruturadora.

A questão da desapropriação por interesse social, por exemplo, é posta como mais uma, apenas, entre as medidas que deveriam ser executadas, sem qualquer caráter de essencialidade estratégica. Colocava-se ao lado de outras como doação, compra e venda, etc. Ao mesmo tempo, a empresa rural passa a ser inserida no rol das que não eram passíveis de desapropriação, caminhando-se assim para a diluição do mito reformista do Estatuto, que vai se configurando, de

forma mais apropriada, como uma lei típica de desenvolvimento rural (247).

De fato, o único aspecto que parece fundamental no E.T. é a modernização das grandes propriedades latifundiárias. Os instrumentos voltados mais especificamente para a execução da reforma agrária em si não conseguem viabilizar-se limitando-se ao plano de ações paliativas que, ao final, seriam revertidas em benefício dos grandes proprietários.

A própria institucionalidade vinculada à implementação das propostas do Estatuto refletem essas ambigüidades. Veja-se, por exemplo, o caso da intervenção do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA. Este, no decorrer dos primeiros governos pós-golpe, se limita quase que exclusivamente a efetuar cadastramento de imóveis rurais, definindo apenas algumas áreas prioritárias para desapropriação, sem que disto tenha resultado nada de concreto. No governo do General Médici, promove-se a sua fusão com o INDA - Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário - donde resulta uma nova entidade, o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária. Mas, em descumprimento ao que determinava o Estatuto da Terra, onde se destinava ao órgão encarregado da reforma agrária apenas funções executivas, este passa a se envolver com tarefas e a assumir obrigações que o descaracterizam sobremaneira. Desde então, o Incra passa a ser responsável por cadastramento rural, cobrança do ITR, construção de escolas, hospitais, organização do cooperativismo, etc; descaracterização proposital, ressalte-se, considerando-se as prioridades,

247 PALMEIRA, op. cit. Segundo este autor, já em 31.03.65 a desapropriação por interesse social se transformara em apenas um dos meios a serem utilizados para a R.A. e promoção da política agrícola, abaixo da tributação, assistência e proteção à economia rural, antecedendo apenas à colonização particular e oficial e aos demais meios complementares.

definidas no âmbito do governo, voltadas para a colonização, sobretudo na Amazônia.

Ao concluir seu mandato, o governo de Médici assentaria mais um golpe no ET, com a edição do PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terra e Apoio à Agro-Indústria do Norte/Nordeste. Seu estabelecimento tinha por objetivo permitir o acesso do homem à terra, fazendo caso omissso, no entanto, da própria reforma agrária ⁽¹³⁸⁾.

Na gestão do General Geisel (1974/1979), dois aspectos devem ser mencionados como importantes: primeiro, a crítica às experiências de colonização do governo Médici, em torno das quais se buscava desvincular a política agrária das idéias de reforma; segundo, a ênfase que passa a ser concedida às políticas de regularização fundiária. Intencionava-se dar um passo decisivo no sentido da ruptura com as veleidades reformistas do Estatuto da Terra, afunilando-se cada vez mais seu viés desenvolvimentista.

Ao conferir particular acento à política de regularização fundiária, o governo procura responder a uma tendência já em andamento no agro. Através deste instrumento, busca promover uma grande movimentação de transferências de terras públicas a particulares, especialmente na Amazônia, através de licitações; método por si só passível de sérias críticas. As licitações eram processadas sobre grandes parcelas - variando de 500 a 3000 ha -, redundando na sua apropriação por grandes grupos nacionais e estrangeiros, num momento em que, mercê da crise econômica que se avolumava, a terra

248 Longe da realidade, o Programa mostrou-se inviável desde o seu lançamento - era a 60a. tentativa de R.A. e colonização da região. A compra de 3000 ha de terras da Usina Central de Barreiras, a 100 km de Recife, por exemplo, expulsou do local nada menos que 219 famílias, o que gerou tensões insuportáveis (Cf. CAPOZOLI, Ulisses. O Fracasso de um Plano para Reforma Agrária, Folha de São Paulo, 25.11.79).

passava a se converter cada vez mais em importante reserva de valor.

Através de Exposição de Motivos (005 e 006 do CSN), facilitava-se esse trâmite, legalizando fraudes responsáveis pela ampla dilapidação do patrimônio fundiário.

Coincidentemente, este é um período marcado por fortes reações de posseiros e pequenos produtores à ofensiva do grande capital no campo, patrocinada pela política (facilidade) oficial. Neste período, o governo busca também implementar, sobretudo no Nordeste, programas compensatórios, a exemplo dos PDRI's, numa tentativa de atenuar os impactos da ofensiva modernizadora e especulativa que vinha tendo curso no agro.

Ao assumir a presidência o general Figueredo (1980 - 1985), há um recuo nos processos licitatórios de terras. Mas o governo insistirá num programa de titulação, já atento para os conflitos que se multiplicavam no campo. Com este objetivo, instituirá um Programa Nacional de Política Fundiária (PNPF), sob coordenação de um Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, criado para esse fim precípua com nítida ascendência militar.

A tendência à militarização da problemática agrária ganha impulso refletindo dois aspectos importantes que se sobressaem nesse contexto: a agudização dos conflitos com a criação de verdadeiras zonas deflagradas como o "Bico do Papagaio", e a retomada da luta reformista ¹. São claros os reflexos daquilo que vinha se desenvolvendo no plano da política agrária do governo: o abandono de uma perspectiva

249 A realização do I CONCLAT - Encontro das Classes Trabalhadoras, contribuiu para a retomada da proposta reformista que começa a sair do isolamento tradicional e a ganhar amplitude maior unindo-se às reivindicações de conteúdo mais urbanos daquele momento. A própria CONTAG começa a reformular suas orientações legalistas radicalizando o discurso pró-reforma sob pressão de novas forças que começam a surgir.

reformista e sua substituição por fortes investimentos efetuados no processo de modernização das grandes propriedades, a partir de farta utilização de créditos subsidiados e incentivos fiscais.

O esvaziamento das bandeiras pró-reforma por parte do governo coincide, de fato, com mudanças efetivas que passam a ser observadas no campo brasileiro. Tais mudanças irão se refletir na sedimentação de um novo padrão agrícola cujo esgotamento só se efetivará com o próprio fim da ditadura.

No decorrer desse processo, há um nítido distanciamento entre o que incidia no plano objetivo das mudanças nas forças produtivas no campo e o discurso reformista, que persistia basicamente assentado na irracionalidade social do sistema de propriedade fundiária.

A política agrária, vista sob o ângulo dos progressistas, evitava enfrentar "cara a cara" a problemática da modernização em si. As lutas travadas sempre giravam em torno do que ocorria em consequência do avanço do capital no campo - concentração de terras e de renda -, evitando disputar hegemonia nos próprios espaços em que se concretizava esse avanço. Este fato irá contribuir para que a reforma agrária vá se transformando cada vez mais num peso morto. Era algo como ajuste de contas ou reforço tardio a forças que não conseguiam se amoldar a uma dinâmica que, ressalte-se, não era criticada enquanto tal. É como se a política agrícola atuasse sobre um mundo - o mundo do capital - e a política agrária sobre outro - o mundo dos que iam ficando na esteira do seu processo reprodutivo.

BIBLIOGRAFIA

A - LIVROS

BAPTISTA, F. Oliveira. A Economia do Latifúndio; O Caso Português. In: BARROS, A. (coord). Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.

----- . Estrutura da Produção Agrícola: Panorama de Meio Século. Pensamiento Iberoamericano, no. 8, jul/dic. 1985.

----- . Portugal 1975; Os Campos. Lisboa: Afrontamento, 1978.

BARBERIS, Corrado. Teoria e Historia de La Reforma Agraria en Europa. México: Instituto de Investigaciones Sociales, 1965.

BARROS, Afonso de. Novas Unidades de Produção. In: Barros, A. (coord). Agricultura Latifundiária na Península Ibérica: Lisboa, Fundação Gulbenkian, 1979.

BONEFELD, W. Reformulation of State Theory. Capital and Class, London, nº 33, 1987.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Lisboa: Difel, 1989.

BOYER, R. La Theorie de la Regulation; Une Analyse Critique. Paris: La Découverte, 1987.

CALDAS, João Castro. Assalariados Agrícolas Alentejanos; relatório sobre as condições de vida e trabalho. Reforma Agrária, ano 15, no. 4, jan/mar 1986.

CARNOY, M. Estado e Teoria Política. Campinas (SP): Papirus, 1988.

CARVALHO, Fernando Cardim. Agricultura e Questão Agrária no Pensamento Econômico Brasileiro. Campinas (SP), UNICAMP, 1978. Dissertação de mestrado apresentada ao IFCH - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

CASTRO, Ana C. A Industrialização Incompleta da Agricultura Brasileira: A Questão da Heterogeneidade Tecnológica. Pensamiento Iberoamericano, nº 8, jul/dic. 1985.

CAWSON, Alan. Varieties of Corporatism: The Importance of the meso-level of interest intermediation. In: CAWSON, A (Ed.). Organized Interest and the State. London: Sage Publications, 1985.

CEÑA DELGADO, Felisa et alii. Características y Efectos de la Política Agraria Española (1964-1984). Pensamiento Iberoamericano, no. 8, jul/dic. 1985.

CLOUT, Hugh D. The Rural Residuum. In: CLOUT, Hugh D. (Ed.). Regional Development in Western Europe. London: John Wiley & Son, 1975.

D'INCAO, Maria Conceição. Governo de Transição entre o Velho e o Novo Projeto Política de Reforma Agrária. Lua Nova, nº 20, maio de 1990.

DEBRAIN, Michael. Latifundium et Transformation des Estructures Sociales Agraires. In: BARROS, A. (coord) Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkians, 1979.

DELGADO, G. Capital Financeiro e Agricultura no Brasil. São Paulo: Icone, 1985.

- DIAZ DEL MORAL, Juan. Las reformas europeas de la pos-guerra 1918-1929. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1967.
- DINIZ, Eli. Transição, Partidos e Regimes Políticos; Algumas Considerações. In: CAMARGO, A., e DINIZ, E. Continuidade e Mudanças no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989.
- DRAIBE, Sonia. Rumos e Metamorfoses. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DREYFUSS, René. O Jogo da Direita. Petrópolis: Vozes, 1989.
- ETXEZARRETA, Mireia, VILADOMIU, Lourdes. The Restructuration of Spanish Agriculture, and Spanish Accession to the EEC...
- FERREIRA, Brancolina, TEIXEIRA, João Gabriel L.C. Constituinte e Reforma Agrária, Embates de Classes. Ciências Sociais Hoje, 1988, São Paulo, Vértice, 1988.
- FONSECA, Pedro C.D. Vargas. O Capitalismo em Construção. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- FONTANA, E.F. et alii. A transição que deu certo: O exemplo da Democracia Espanhola. São Paulo: Trajetória Cultural, 1989.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Reexame da Questão Nordestina. Montes Claros (MG), 29 de junho de 1984.
- GARCIA SANTESMANES, A. Cesar, Cesión y Claudicación: La Transición Política Española. Pensamiento Iberoamericano, no. 14, jul/dic, 1988.

GINER, Salvador y PEREZ YRUELA, M. Sobre la Origen, Naturaleza y Modalidades del Corporativismo. In: PEREZ YRUELA, M. y GINER, S. (editores). El corporativismo en España. Barcelona: Ariel, 1988.

GOLD, David et alii. Recientes Desarrollos en la Teoria Marxista del Estado Capitalista. In: SONTAG, H. Rudolf y VALECILLOS, H. El Estado en el Capitalismo Contemporâneo. México: Ed. Siglo XXI, 1982.

BRAZIANO DA SILVA, J. F. Para Entender o FNRA. São Paulo: Brasiliense, 1985.

----- . A Modernização Dolorosa. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

----- . Mas Qual Reforma Agrária?. Reforma Agrária, ano 17, nº 1, abr/jul. 1987.

GUIMARÃES, A.F. A Crise Agrária. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GUIMARÃES, Plínio. Algumas observações para o estudo das classes dominantes na agropecuária brasileira. Reforma Agrária, ano 17, nº 2, ago/nov. 1987.

HARRISON, J. The Spanish economy in the twentieth century. London: Croom Helm, 1985.

HOBSBAWN, E. Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

LEAL, Laurindo (Org.) Reforma Agrária de Nova República: Contradições e Alternativas. São Paulo: Cortez: Educ., 1986.

JANVRY, Alain de. The agrarian question and reformism in Latin America. Baltimore: John Hopkins, 1981.

----- . Why do what Governements they do? The case of Food Police (repro.)

KAGEYAMA, A, et alii. A Nova Dinâmica de Agricultura Brasileira; relatório de pesquisa. Campinas (SP): UNICAMP/IPEA, 1987.

----- . Modernização, Produtividade e Emprego na Agricultura; Uma Análise Regional. Campinas (SP): UNICAMP, 1986. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia.

LANDES, D. Progreso Tecnológico y Revolucion Industrial ...

LENIN, Wladimir, El Desarrollo del capitalismo en Rusia. Moscú: Progreso, 1979.

LINZ, JUAN. Política e Intereses a lo largo de un siglo en España, 1880 - 1980. In: PEREZ YRUELA, M. y GINER, S. El Corporatismo En España. Barcelona: Ariel, 1988.

MACEDO, Maria J.C. Geografia da Reforma Agraria. Mem Martins: Europa América, s.d.

MALEFAKIS, Edward. Two Iberian Land Reforms Compared : Spain, 1931 - 36 and Portugal, 1974 - 78. In: BARROS, A. (coord) Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.

MARRAMAO, B. Lo Político y las Transformaciones. Mexico: Ed. Siglo XXI, 1982.

- MARTINEZ-ALIER, J. Viejas Ideologías y Nuevas Realidades Corporativistas. In: PEREZ YRUELA, M. y GINER, S. El Corporatismo en España. Barcelona: Ariel, 1988.
- MARTINS, J.S. Caminhando no Chão da Noite. São Paulo: Hucitec, 1989.
- . Os Camponeses e a Política no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1981.
- . A Reforma Agrária e os limites da democracia na "Nova República". São Paulo: HUCITEC, 1988.
- . A sujeição da renda da terra ao capital e o novo sentido da luta pela reforma agrária. In: Encontro com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980, p. 199 - 222.
- MAYER, Arno. A Força da Tradição. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- MEDEIROS, Jarbas. A Ideologia Autoritária no Brasil: 1930 - 1945. Rio de Janeiro: FGV, 1978.
- MEDEIROS, Leonildes S. A questão da Reforma agrária no Brasil. São Paulo: USP, 1982. Dissertação de Mestrado apresentada à FFCL - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.
- MELLO, Maria Tereza L. Debate Jurídico em torno da PNRA. Mimeo, s.d.
- MOISÉS, J. Alvaro, ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.). Dilemas da Consolidação da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOORE, Barrington. As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MOREIRA, Roberto. A pequena produção e a composição orgânica do capital. São Paulo Revista de Economia Brasileira, V. 1, no. 3, p.41-56, 1981.

MOTTURA, G., PUGLIESI, E. Capitalism in agriculture and Capitalistic agriculture: the Italian case. In: BUFFEL, F. and NEWBY, H. The rural sociology of advanced societies: Critical Perspectives, 1980.

MOTTURA, Giovanni. Quarenta años de estrategia corporativista en la agricultura italiana (1944-1987). Agricultura y Sociedad, Madrid, no. 44, jul/set. 1987 y no. 46, jan/mar. 1988.

MOURA, Alexandrina S. (org.). O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática. São Paulo, Vértice, 1989.

MOURD, Joaquim B. A Contra-Reforma Agrária. Coimbra: Coimbra Editora, 1978.

MOYANO ESTRADA, E. Corporativismo e Agricultura: asociaciones profesionales de intereses en la agricultura Española. Madrid: Ministerio de la Agricultura, 1984.

-----, La agricultura entre el nuevo y el viejo corporativismo. In: PEREZ YRUELA, M. y BENER, S. El corporatismo en España. Barcelona: Ariel, 1988.

-----, Sindicalismo y política agraria en Europa. Madrid: Ministerio de la Agricultura, 1988.

- Una Aproximación Socio-Política Al
Proteccionismo en la Agricultura.....
- The State and Interest Groups and Agricultural
Policy in Spain. Agriculture and Human Value, V. 5, nº
1/2, 1989, University Florida, USA.
- MUELLER, Charles. Das oligarquias agrárias ao predomínio
urbano industrial. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983.
- MUELLER, G. A Economia Política do CAI. In: XXIV SOBER, ago.
1986, Lavras (MG).
- Ambivalência da Modernização Agrária. Estudos
Cebrap, no. 21, julho 1988.
- MURMIS, M. Tipología de los Pequeños Productores. In:
PINERO, M. y LLOVET, I. Transición Tecnológica y
Diferenciación Social. Costa Rica, IICA, 1986.
- NAREDO, J. M., Algumas Preciões sobre a Noção de
"Latifúndios" e o Devir da Agricultura Latifundiária. In:
BARROS, A (Coord). Agricultura Latifundiária na Península
Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.
- NAYLOR, J. Ibéria. In: CLOUT, Hugh D. Regional Development
in Western Europe. London: John Wiley & Son, 1975.
- NIETO, Alejandro. La Administración Pública durante la
transición y Consolidación de La Democracia en España.
Pensamiento Iberoamericano, No. 14, jul/dic, 1988.
- NISBET, R. História da Idéia de Progresso. Brasília:
Universidade de Brasília, 1985.

O'DONNEL, G. A transição é um Imenso Pastiche. Isto é, Senhor, 1987.

----- Estado y políticas estatales en A. Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Ayres, 1976 (mimeo).

O'DONNEL, G. e SCHMITTER, P. Transições do Regime Autoritário: Sul da Europa. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA VIANNA, F.J. Problemas de Política Obietiva. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947.

OLIVEIRA, Carlos A.B. O Processo de Industrialização: Do Capitalismo Orginário ao Atrasado. CAMPINAS (SP): UNICAMP, São Paulo: Tese de Doutorado apresentada ao I.E. Instituto de Economia da UNICAMP.

ORTI, Alfonso. Crisis del modelo neocapitalista y reproducción del proletariado rural. In: SEVILLA-GUZMAN, B. Sobre agricultores y campesinos: Represión, Resurrección y Agonia de la Conciencia Jornalera. Madrid, 1984.

PALMEIRA, Moacir. Reforma Agrária e Constituição. Ciência Hoje, V. 6, no. 35, set. 1987.

PANITCH, L. Sindicatos e Estado no Capitalismo Avançado. Revista de Cultura e Política. São Paulo, nº 5/6, abr/jun 1981 e jul/set 1981.

PEREIRA, J. Pacheco. Atitudes do Trabalhador Rural Alentejano Face à Posse da Terra e ao Latifúndio. In: BARROS, A. (coord) Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.

- PEREIRA, Mario. Algumas Reflexões sobre a Transformação Econômica da Estrutura Latifundiária. In: BARROS, A (coord.), Agricultura latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.
- PEREZ ROYO, Javier. Crónica Jurídica de la Reforma Agraria. In: SUMPSI VIÑAS, J.M. et alii. La Reforma Agraria. Madrid: CEC, 1988.
- PETIT, Michel. Determinants of Agricultural policies: conceptual frameworks and selected case studies from the USA and CEE. Washington: IFPR, 1984. mimeo.
- POLANYI, K. A grande transformação. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PORTANTIERO, J.C. A Democratização do Estado. In: Filosofia e Política. Porto Alegre, vol. 4.
- PRZEWORSKY, A. Capitalismo e Social Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- RANGEL, I. A Questão Agrária Brasileira. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.
- REIS, Fábio W. e O'DONNELL, G. A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.
- ROSIER, Bernard. Structure Agricole et Developement Economique. Paris: Mouton, 1968.
- ROUX, Bernard. L'Evolution de L'Agriculture latifundiaire dans le Systeme Capitaliste: les Transformations de La Grande Exploitation en Andalousie. In: BARROS, A (coord.) Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.

SANTOS, Boaventura Souza. Estado e Sociedade em Portugal (1974-1986). Lisboa: Afrontamento, 1989.

SCHMITTER P. Interest Conflict and Political Change in Brazil. Stanford, Stanford: University Press, 1971.

..... Neo-Corporatismo y Estado.....

..... Corporatism is dead? Long Live Corporatism.....

..... Still The Century of Corporatism?...

SERVOLIN, Claude. Les politiques agricoles. In: - Traité de Sciences Politiques. T. 4. Paris: PUF, 1985.

..... L'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste. In: - L'univers politique des Paysans. Paris: A Colin, 1972.

SEVILLA-GUZMÁN, E. Reflexiones Teóricas sobre El Concepto Sociológico de Latifundismo. In: Barros, A (coord) Agricultura Latifundiária na Península Ibérica. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1979.

SHARE, Donald. A Evolução da Esquerda Socialista Espanhola e a Democratização. Novos Estudos Cebrap, São Paulo: nº 14, fev. 1986.

SILVA, José Gomes da. Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SOKOLOFF, Sally. Rural Changing and Farming Policies. In: CERNY, P. and SCHAIR, M (Ed). French Politics and Public Policy. London: Methuen, 1980.

- SOLIS GONZALES, J. y DELFINI, Corrado. Algunos Elementos Metodológicos para la Teoria Marxista del Estado Capitalista. Análisis Económico, Mexico, Universidad Autónoma de México, V. 3, no. 1, jan/jun. 1984.
- STIGLITZ, Joseph E. Some theoretical aspects of agricultural policies. Washington: BIRD, 1987.
- SUMPSI J.M. La Reforma Agraria em Andalucia. In: SUMPSI, J.M et alii, La Reforma Agraria, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- . Estructuras Agrarias y Políticas de Reforma. Pensamiento Iberoamericano, no. 8, jul/dic. 1985.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Depois da Constituição a Colonização Agrícola: uma solução para a crise agrária brasileira? Reforma Agrária, Campinas, ano 18, no. 2, ago/nov. 1988.
- TINOCO GOMES, J. E., Nível de Organização dos Assentamentos no Estado da Bahia. Salvador, ago. 1988. mimeo.
- TRACY, Michael. L'état et l'agriculture en Europe occidentale. Paris: Economica, 1986.
- VEIGA, José Eli. A Reforma Agrária que virou suco: uma introdução ao Dilema Agrária no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.
- . Alentejo: Du latifundism a L'Autogestion. Paris: Université de Paris I - Sorbonne, 1979. These pour le doctorat de III cycle.

VIEIRA, Evaldo A. Oliveira Vianna e o Estado Corporativo.
São Paulo: Grijalbo, 1976.

VILLARI, Lucio. Il Capitalismo dalla "grande depressione" al
"crollo" del '29. Torino: Einaudi, 1980.

WANDERLEY, M. Nazareth B. O Camponês um trabalhador para o
Capital, 1979, mimeo.

YRUELA, M. Perez. La Reforma Agraria en Andaluzia;
Limitaciones y Perspectivas. In: SUMPSI VIÑAS, J.M. La
Reforma Agraria. Madrid: C.E.C., 1988.

B - LEIS E RELATORIOS

BIRD - Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1985.

BAHIA - Programa de Capacitação de Técnicos e Produtores das
Áreas de Reforma Agrária. Plano Operativo Anual, CAR 1990.

CEDAL FRANCE, América Latina - Europa del Sur: Campesinos se
encuentran, Encuentro de Trabajo, 1983.

DECRETOS - LEI, números : 406-A/76 ; 236-A/76 (Portugal)

I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA - PNRA.

LEI 77/77 (Portugal)

LEI DE REFORMA AGRÁRIA EM ANDALUZIA - Lei 8/1984 de 03 de
julho

MIRAD/INCRA. Avaliação do FNEA - 1985/1989. Brasília, 1989.

SUDENE - Produto e Formação Bruta de Capital, Recife, 1982.