# A ESTRUTURA ESTATAL E(M) MOVIMENTO SOCIAL

**Marcelo Hora Passos**, Procurador Federal, atualmente em exercício no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS/SE, com passagem no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/SE; especialista em Direito Tributário; professor da Faculdade de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT/SE.

**RESUMO:**Trata-se de um breve relato, dentro da Sociologia Jurídica, sobre a Questão Agrária no Brasil, a partir de um método histórico-analítico a respeito da relação entre o Estado e os Movimentos Sociais, tendo em vista a problemática fundiária do país, onde a secular má distribuição de terras aponta para a necessidade de uma reforma agrária. Para isso, há de se considerar o papel importante exercido pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais, como grupo de pressão, na condução até mesmo do aparelho estatal, e nas mudanças estruturais e humanas necessárias, como política governamental.

A Questão Agrária no Brasil, hodiernamente, tem sido motivo de ampla divulgação por todos os meios de comunicação e de consideração por todos aqueles afeitos ou não ao tema, porque, de qualquer forma, sofrem os efeitos diretos ou indiretos das questões relativas ao problema fundiário de nosso país.

Aliás, a expressão "Questão Agrária" foi usada por Karl Kautsky (in *A Questão Agrária*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1968, pp. 22/23), citado por Rafael Augusto de Mendonça Lima, no seguinte sentido:

> Se há na vida econômica domínios que escapam ao processo da socialização, e lhe escapam porque a pequena exploração tem às vezes neles uma importância maior, sendo mais produtiva que a grande, que fazer então? Cifra-se nisto o problema que se apresentou como a questão agrária à Social-Democracia.

Contudo, a problemática alcança os tempos atuais e tem suas raízes no berço do descobrimento de nossa então Colônia Portuguesa, lá pelos idos de 1531, quando se instalou em nossas terras o Regime Sesmarial.

Por aquele regime de posses imposto pelo Tratado de Tordesilhas assinado pelos reis de Portugal e Espanha, dividiram-se as terras a serem descobertas

entre aqueles Estados e, a partir dali, estabelecendo-se o sistema de Capitanias Hereditárias, onde se foram doadas grandes parcelas de áreas a donatários vindos do país luso - chamados de sesmeiros -, com obrigações, tais como a de morada habitual e exploração permanente da propriedade e, principalmente, pagamento de tributos à Coroa portuguesa.

Começava, então, a se fazer a primeira grande reforma na estrutura fundiária vigente, obviamente não nos moldes em que se conceitua nos dias de hoje, vez que visou o regime sesmarial, naquela época, concentrar grandes áreas de terras nas mãos de poucos, muitos destes apadrinhados das classes políticas dominantes de Portugal, sem qualquer experiência no trato do trabalho de agricultura, pelo que surge então a figura do Clientelismo na concessão das áreas de terras virgens e, via disso, o processo de latifundização e minifundização, este caracterizado pela criação de pequenas áreas nas mãos de muitos.

Todo esse processo de deficiência na estrutura fundiária brasileira, voltado, portanto, para uma má distribuição de terras agricultáveis, caracterizará a Questão Agrária brasileira, não se devendo, é claro, descurar de outros fatores como o de má infra-estrutura, falta de assistência aos pequenos agricultores e à comercialização, insuficiência do crédito rural, etc.

Diante desse quadro estrutural agrário no país, não é de hoje que surgem os reclamos populares dirigidos contra o Governo para sua reformulação, ou, melhor dizendo, com vistas a pressionar o Estado, como representante e organizador das classes dominantes e condensador de relações de forças, na adoção de políticas voltadas para solução do problema agrário.

Na história brasileira, só a título de exemplificação, identificamos diversas rebeliões de caráter nitidamente agrário, fruto enfim de insatisfações de segmentos da sociedade com a realidade vigente: a Farroupilha, a Balaiada, a Cabanagem e Canudos são alguns dos movimentos humanos. Uns com maiores repercussões, universais por isso, outros mais regionais.

Entretanto, dentre os movimentos sociais agrários, indubitavelmente, na atualidade, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, popularmente conhecido pela sigla MST, pode ser considerado o mais significativo grupo de pressão do Estado para a necessária reordenação do sistema fundiário de nosso país e, como se verá, essa mesma classe popular, com esse objetivo, tem influenciado sobremaneira na estruturação do Estado à medida que consegue impregnar, na burocracia estatal, as idéias formuladas.

Para entender melhor o poder influenciador do Movimento dos Sem Terra na estrutura do Estado e na solução do problema agrário, não se pode olvidar de procurar, mesmo que de forma incipiente, entender a formação desse sujeito coletivo.

Em verdade, os Sem-Terra representam a consciência comum de uma classe de agricultores, pelo menos em sua origem, de situação de carência e exclu-

são social, quando se viram longe de terem acesso à propriedade e em condições dignas para existência e sobrevivência sua e da própria família de trabalhadores rurais, desalojados que foram dos meios de produção - tudo em conseqüência da má distribuição de terras e pela falta de políticas de reforma e de desenvolvimento por parte do Estado.

Importando salientar que o movimento aludido nada mais é que a continuidade das lutas dos movimentos dos camponeses, antes referidos, desde o descobrimento do Brasil, a consciência de exclusão social é que confere identidade ao grupo e o toma coeso para as investidas contra o Estado e em busca de decisões governamentais que tenham como escopo satisfazer as pretensões do grupo.

O crescimento dessa classe popular já tomou proporções internacionais, sendo reconhecida por organizações estrangeiras através de concessões de prêmios, como o dado pelo Rei Balduíno, da Bélgica, e pela UNICEF, destacando inclusive o papel educacional implementado nos assentamentos rurais da reforma agrária, de modo a permitir uma credibilidade e influência ainda mais marcante na estrutura do Estado, na medida em que este se constitui de uma burocracia de funcionários e, como tal, sujeito às intempéries externas e internas do próprio aparelho estatal.

Assim, não há exagero em afirmar que, embora não instituído como ente com personalidade jurídica própria, mas coletiva, o multicitado "grupo pressionador" se revela como verdadeiro movimento social de grande amplitude e responsável pela compreensão da questão agrária no Brasil, ainda porque seus membros são os protagonistas da tensão social campestre, motivada inevitavelmente pela estrutura desordenada e indiscriminada de posses, notadamente de imóveis rurais improdutivos, sendo certo que essa novel figura, de pensamento coletivo e de autodeterminação, tem em vista, como bem observado pelo pesquisador Marcelo Dias Varella, fazer valer "(…) as garantias individuais do homem, como qualidade de vida, bem-estar social, meio ambiente, saúde, moradia, direito ao trabalho, alimentação, etc. (…)".

Da mesma forma que se precisou concepcionar a formação do movimento social dos sem-terra, será por demais salutar entender, mesmo que também perfunctoriamente, a ossatura material do Estado, para objetivar a maneira com que as classes influenciam decisões do poder e tomam corpo na estruturação.

O Estado, sem nenhuma novidade, estrutura-se a partir de um conjunto de indivíduos, reunidos que são para fazer funcionar a complexa máquina administrativa (qualquer que seja a esfera de trabalho: judiciária, militar, policial, executiva propriamente dita, etc.), tendo por escopo a prestação de serviços públicos à comunidade e à sociedade como um todo, para ser mais abrangente.

Sociedade essa formada por diversas classes nos seus diversos aspectos, sejam políticos, religiosos ou ideológicos, e, o mais importante, por pessoas que,

de uma forma ou de outra, integram também o próprio Estado, este detentor, via de conseqüência, de um lugar de classe por sua autonomia relativa.

Vale então dizer, em outras palavras, que o pessoal do Estado faz parte, a um só tempo, de uma classe de funcionários - enquanto membro do aparelho estatal - e de uma classe social.

E o resultado dessa união de qualidades será sentido na autonomia relativa de poder, como dito antes, em razão da necessidade de o Estado procurar compatibilizar essa relação com as classes existentes (como o Movimento dos Sem-Terra) a partir de um processo de dominação e consenso, fatores imprescindíveis de serem compreendidos para se chegar à observação da influência do MST na estrutura do Estado, logo mais abordado.

Com efeito, tais quais os membros do MST e de quaisquer outros movimentos sociais, os funcionários das repartições públicas, a quem cabe muitas das vezes a direção administrativa, são seres humanos dotados, portanto, de anseios, insatisfações, contradições e, entre outros atributos próprios do homem, de objetivos de vida que, sem sombra de dúvida, se alinham aos fins almejados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.

Enfim, por conta do exposto até aqui, fica evidente a maneira com que as idéias externas atravessam e constituem o Estado, inscrevendo-se no seio deste por meio, inclusive, da existência de divisões internas entre o pessoal burocrático, o que facilita ainda mais a penetração, como, aliás, metodiza Nicos Poulantzas, em arremate à conclusão para esclarecer de vez a matéria:

> As contradições de classe se inscrevem no seio do Estado por meio também das divisões internas no seio do pessoal de Estado em amplo sentido (diversas burocracias estatais, administrativas, judiciária, militar, policial, etc.). Mesmo se esse pessoal constitui uma categoria social detentora de uma unidade própria, efeito da organização do Estado e de sua autonomia relativa, ele não deixa de deter um lugar de classe (não se trata de um grupo social à parte ou acima das classes) e é, então, dividido. (…). As contradições e divisões no seio do bloco do poder repercutem, portanto, no seio das altas esferas do pessoal do Estado. (…).

Pelos conceitos formulados a essa altura, tanto na formação do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra, com seus objetivos, quanto da burocracia estatal, já se cristaliza na mente a explicação da influência das classes na estruturação do Estado e, por conseguinte, como os movimentos sociais conseguem interpenetrar na máquina administrativa e retirar decisões que, de qualquer sorte, os beneficiam.

Nicos Poulantzas, expoente da Teoria Estruturalista, aborda o assunto sobre a visão do Estado como uma condensação de uma relação de forças,

emprestando seus ensinamentos para o bom entendimento da relação entre o Estado e o Movimento dos Sem-Terra, mormente quando em sua obra antes referenciada dedica capítulo especial sobre a burocracia estatal, sendo oportuno, *ab initio,* registrar um seu fabuloso excerto:

> As divisões internas do Estado, o funcionamento concreto de sua autonomia e o estabelecimento de sua política através das fissuras que caracterizam-no, não se reduzem às contradições entre as classes e frações do bloco no poder: dependem da mesma maneira, e mesmo principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas. Os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas. Os aparelhos de Estado organizam-unificam o bloco no poder ao desorganizar-dividir continuamente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco no poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas. A autonomia relativa do Estado diante de tal ou qual fração do bloco no poder é necessária igualmente para a organização da hegemonia, a longo termo e de conjunto do bloco no poder em relação às classes dominadas, sendo imposto muitas vezes ao bloco no poder, ou a uma outra de suas frações, os compromissos materiais indispensáveis a essa hegemonia.

De efeito, o Estado não é produzido integralmente das classes dominantes e, também, não é formado integralmente por essas mesmas classes.

Pode-se notar que os ideais propostos pelo MST, talvez porque voltados para a realização de necessidades básicas do ser humano, encontram simpatizantes não só na sociedade propriamente dita, mas também por funcionários públicos, decorrendo disso uma politização destes e, portanto, um compartilhamento de idéias.

Destarte, as lutas vão penetrando no arcabouço estatal e conseguindo adeptos: tanto mais influenciadores do poder quanto mais perto estejam esses correligionários do ápice na burocracia do Estado. Sendo certo, porém, que, ao revés, a não adesão por parte de uns dificulta o trabalho do movimento.

Mas, de qualquer forma, a resistência daqueles que preferem continuar fiéis ao papel do bloco do poder causa divisões internas, contradições, que, na verdade, ajudam a sedimentar a ideologia e quiçá a firmar um novo entendimento doutrinário mais atual, ante a própria crise fundiária: é o desenvolvimento da síntese - antítese - tese.

Melhor que isso: ativa a problemática e eleva-a ao seio da comunidade, bem como, através até dos meios de comunicação, populariza a questão (dando-

lhe um tratamento diferenciado à medida que roga por soluções imediatas, dando impulso ao processo de Reforma Agrária no país).

Ora, é nesse particular, de surgimento de facções dentro do próprio aparelho estatal, sem olvidar das constantes pressões do grupo externo, que emerge a necessidade de transformação do Estado, num processo de (re)estruturação, em busca da continuidade de sua dominação política.

Para tanto, o Estado, diante das lutas populares, mantém sua hegemonia mediante a condensação das relações de forças - utilizando-se de instrumentos para dominação e consenso, decorrendo daí o porquê de se haver retrofalado da autonomia relativa do poder.

No caso específico da relação entre o Estado e o Movimento dos Sem-Terra, as pressões deste têm feito com que aquele profira ou tome decisões voltadas para os interesses do grupo, numa impressão de consentimento.

Exemplificando: quantas vezes não foram noticiadas pela imprensa as ocupações de prédios públicos por integrantes do MST? Ou quantas vezes comunicou-se que o prédio do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, órgão do governo federal responsável pela execução da reforma agrária, tinha sido ocupado? Ou que determinado imóvel rural tinha sido invadido?

Tais instrumentos de pressão dirigidos a exigir do Estado uma maior preocupação com os objetivos do Movimento, como anteriormente explicitado, têm forçado o encontro entre líderes do MST e os "detentores" do poder decisório governamental, sendo essa a forma também utilizada para se aproximarem do funcionário e aí conseguirem impregnar as idéias, dando sugestões e até persuadindo.

Aliás, esse relacionamento com órgãos do governo não se restringe à solução do problema em si mesmo, com a adoção de políticas que correspondem ao interesse do Movimento Social, mas de uma forma dependente dele (da burocracia estatal) para obter informações sobre as intenções oficiais, e então prevenir o grupo, sendo, pois, os próprios funcionários fontes de informações.

A respeito disso, portanto, a própria máquina administrativa serve de base na obtenção de dados importantes para a estratégia de atuação do MST, como, *verbis gratia,* o cadastro de imóveis, onde constam classificadas as propriedades rurais passíveis ou não de serem objeto expropriatório por interesse social para fins de reforma agrária, sem embargo da colaboração dos que, mesmo como integrantes do Estado, compartilham com a importância do movimento, sendo esse elemento comportamental relevante para entender o fenômeno da transformação do Estado em suas relações com as massas populares.

Os resultados das pressões são os mais variados.

Em alguns casos, conseguem, por exemplo, uma maior liberação de créditos para os rurícolas, noutros, fazem com que o Estado, dentro do seu

poder de polícia, vistorie a propriedade ocupada para verificação do cumprimento de sua função social consagrada na Constituição Federal atual e daí averiguar a produtividade ou a improdutividade do imóvel, para fins de desapropriação por interesse social. E assim em diante.

Todavia, ressalte-se que nem todas as reivindicações são plenamente atendidas, uma vez que, muitas, inobstante serem de fato absurdas (como quem pede o maior para ganhar o menor), são na prática "engavetadas", como se o Estado consentisse com elas, mas, em verdade, ao aceitar e não por em andamento, tratou de estabelecer com a liderança do movimento uma política de acomodação. Aliás, não poucas vezes, o próprio MST cala diante de situação como esta, aderindo a essa política de conformação, obviamente, como forma estratégica de pressão.

Nesse diapasão, a ação do MST, como grupo de pressão, não se limita a atingir o Estado de forma direta, como visto.

Indiretamente, o pessoal do Estado é sensibilizado com atuações sobre a opinião pública e, sobre o assunto, recorde-se às lições de Roger-Gérard Scwartzenberg, quando, com clareza meridiana afirma:

> Em regime democrático, influenciar a opinião pública é influenciar indiretamente o poder. Trata-se de um pesar, por um desvio, sobre a posição dos poderes públicos: estes dificilmente podem tomar decisões hostis a um grupo que beneficia de forte corrente de opinião favorável. Esta ação pode tomar a forma de constrangimento ou de persuasão.

Vê-se, pois, que essa forma de constrangimento atuando sobre a população, e aí a imprensa tem papel fundamental, tem a função de levar as autoridades a cederem aos reclamos da classe rurígena excluída, bem assim para conseguir sectários nos diversos órgãos públicos.

Nesse aspecto, as necessidades e aspirações do movimento são valorizadas junto ao público mediante a propaganda dos seus atos. Para isso contam os membros com um verdadeiro esquema de publicidade, inclusive com material redacional distribuído à imprensa de modo geral.

E então, diante de uma situação como a tratada, podemos ter decisões governamentais que tomam aspectos de cunho eminentemente paliativo, resolvendo temporariamente a questão: como a liberação de cestas básicas para refugiados das secas da região Nordeste ou àqueles eventuais invasores de imóveis rurais que se encontram acampados - é como se o Estado procurasse, mesmo que momentaneamente, desacalorar as "mentes curtas" nas lembranças e evitar os mais inconvenientes e excessivos na prática da pressão.

Abordagem extremamente delicada é a ação do MST, como grupo de pressão, na elaboração legislativa em matéria de reforma agrária. Preocupação

evidente, com a filiação de lideranças do Movimento a partidos políticos, com vistas a alcançar uma parcela do poder (o que o fez se aproximar de outros segmentos partidários, tais como o Partido dos Trabalhadores, bem assim de Organizações Sindicais, como a CUT).

Porém essa aproximação deve ser cautelosa para não se perder de mira os objetivos e os anseios do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, quando se sabe que, por conta disso, já vislumbramos fragmentações, com o surgimento de outras categorias, remanescentes, de movimentos agrários com as mesmas finalidades.

Muitos dos nossos disciplinamentos legais, referentes às questões de distorções fundiárias, tomaram por base a vontade popular, ante a situação de fato, cabendo ao MST a fiscalização e/ou acompanhamento da aplicação do texto legal e, para isso, tem atuado perante os Poderes Executivo (no caso representado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) e Judiciário na agilização dos processos, sobretudo os referentes às desapropriações de imóveis rurais, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Por outro lado, serve-se o Estado também de instrumentos para reafirmar sua dominação.

Explica-se.

Ao mesmo tempo em que consente com reivindicações do movimento, mesmo assumindo compromissos que jamais entrarão na ordem do dia das deliberações estatais, toma o Estado medidas desagradáveis do ponto de vista da ideologia do MST, tentando, destarte, organizar os interesses políticos na busca de sua hegemonia e, por conseguinte, da continuidade que sustenta o próprio Estado.

Entre decretos e portarias, o Governo Federal vem tentando restringir a ação do MST, sob o argumento da conservação do Estado Democrático de Direito, tendo sempre como escopo inibir as invasões ou ocupações de propriedades rurais particulares, bem como as perpetradas em órgãos públicos, especialmente as verificadas em prédios públicos regionais.

Sendo assim, não foi à toa que o então Ministro Extraordinário de Política Fundiária e Reforma Agrária conjuntamente com o Ministro da Justiça elaboraram a Portaria lnterministerial nº 325, de 29 de abril de 1998 (publicada no *Diário Oficial da União* em 30/04/98), proibindo quaisquer tipos de negociações, por parte dos agentes públicos, com os invasores dos prédios dominicais da União, sob pena de responsabilidade administrativa do dirigente do órgão, além de traçar as providências a serem adotadas numa situação como essa.

Tal medida de resistência, porém, ainda não teve o condão de criar inibição ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, pois, ao revés, como amplamente divulgado pelos meios de comunicação, aguçou-os à medida que o Estado não tem dado resposta, na prática, aos principais reclamos do Grupo,

cada vez mais organizado e de intensa pressão, conquanto se reconheça um certo avanço nos trabalhos desenvolvidos pelo Estado, relativamente às ações de políticas agrária e agrícola.

Nessa mesma linha, o também então Decreto Presidencial nº 2.250, de 11 de junho de 1997 (publicado na Imprensa Oficial da União de 12/06/97), também procurou desestimular as ocupações de integrantes do MST em imóveis rurais de propriedade de particulares, de modo a não permitir que o INCRA procedesse à vistoria preliminar de levantamento de dados e informações sobre a propriedade, com vistas a sua classificação de produtividade ou improdutividade, enquanto não cessada a ocupação.

Com esse procedimento, estavam os técnicos do Estado proibidos de entrar no imóvel para vistoriar ou de dar andamento a qualquer processo administrativo de desapropriação de área objeto de esbulho possessório.

Diante das providências aqui relatadas, merece reflexão o comportamento da burocracia estatal, posto que, como dito atrás, o compartilhamento ou não, pelos funcionários, das idéias do Movimento Social, inobstante fazer surgir facções ou divisões internas, dificultam em menor ou maior grau a aplicabilidade das normas baixadas pelo Estado.

Na prática, antevemos: a área espoliada é desocupada para então ser vistoriada; findo o trabalho dos funcionários, com a elaboração do relatório técnico de classificação do imóvel, este voltava a ser ocupado. Estava assim cumprida a legislação.

Esse exemplo, por mais simplório que seja, ratifica a tese da penetração das lutas populares no aparelho do Estado, onde encontramos interesses condensados, ou, melhor dizendo, funcionários devotos ou não à causa do movimento.

E mais uma vez é o renomado tesista Nicos Poulantzas quem tenta resolver a questão:

> (…) A solução para esse problema não está na simples substituição do pessoal de Estado, quer sob a forma de ocupação de postos chaves do Estado por militares "devotados à causa" das massas populares, quer, mais prosaicamente, sob a forma de democratização do recrutamento desse pessoal favorável a agentes de origem de classe popular. Essas medidas não são inócuas, mas tomam-se secundárias diante do problema mais fundamental, que é o da transformação do Estado em suas relações com as massas populares. Na ausência de uma tal transformação, quase se pode dizer que esse novo pessoal certamente acabará, ou começará, colocando-se à altura de sua função e reproduzindo as práticas decorrentes da estrutura do Estado: os exemplos históricos abundam.

Não há dúvida, assim, que a transformação do Estado é ponto crucial para assegurar uma continuidade que preserve o próprio ente estatal e, como tal, a dominação política; oportunando-se lembrar o atualizadíssimo projeto de reforma do aparelho do Estado, com a criação de agências autônomas, substituindo por vezes a administração pública burocrática, no entanto primordialmente orientada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Nessa linha, portanto, os órgãos e as entidades do Estado, instrumentais responsáveis pelo desenvolvimento da reforma agrária no Brasil, por força exatamente dos movimentos agrários, em especial o dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, devem sofrer as mudanças estruturais e humanas necessárias para atender os anseios das massas populares, estas, enquanto grupos de pressão, cada dia mais exigentes e politizadas de tal forma que estão a representar papel importantíssimo na (re)estruturação do Estado.

## BIBLIOGRAFIA

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. Goiânia: AB, 1996.
MENDONÇA LIMA, Rafael Augusto de. *Direito Agrário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
SCWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política. Elementos de Ciência Política. Rio de Janeiro: DIFEL, 1979*.
SOUZA, João Bosco Medeiros de. *Direito Agrário – Lições Básicas*. Saraiva, 1998.
TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães. *Função Social da propriedade rural: com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2000.
TARGINO, Getúlio. *Posse Agrária*. São Paulo: Forense, 1998.
VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao Direito à Reforma Agrária*. São Paulo: Ed. de Direito, 1998.