

GOVERNOS DE ESQUERDA E MST:
A REFORMA AGRÁRIA CONQUISTADA ENTRE A NEGOCIAÇÃO E O CONFLITO

Andrea Paula dos Santos

Profa. Dep. História da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG/PR
Mestre em História Social e Doutoranda em História Econômica – USP/SP

Qual foi o papel do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, um dos mais expressivos movimentos sociais brasileiros, e dos governos de esquerda do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul na elaboração e execução de políticas públicas de reforma agrária no contexto histórico neoliberal, no período de 1999 a 2002, tempo dos mandatos eleitos? O que representou para a sociedade local e brasileira a concretização dessas políticas públicas dentro desse quadro de negociações e conflitos entre os agentes históricos envolvidos? No que isto contribuiu para a construção de um modelo econômico, social e político alternativo ao que está posto?

No Mato Grosso do Sul e no Rio Grande do Sul foram realizadas políticas públicas de reforma agrária que: articularam e mobilizaram várias secretarias e outras instituições dos Estados e das prefeituras (Agricultura, Meio Ambiente, Saúde, Habitação, Educação, Cultura, Assistência Social, Institutos de Terras, Conselhos e Assembléias Legislativas); realizaram ou apoiaram a realização de vários eventos e fóruns de debates (Encontros de Políticas de Educação, de Desenvolvimento Sustentável, Agrícolas, Culturais, Ambientais, de Assistência Social, de Formação Humana e Técnica Continuada); garantiram investimentos em infra-estrutura dos assentamentos rurais (escolas, estradas, postos de saúde, crédito habitacional, crédito agrícola, planejamento arquitetônico das agrovilas, assistência técnica para o desenvolvimento da produção agrícola; escoamento da produção agrícola); garantiram condições mínimas de atendimento da população camponesa acampada (assistência social, de saúde e educação básica); garantiram apoio político e material aos movimentos sociais (qualificação destes como interlocutores e porta-vozes de demandas, apoio a projetos sociais e culturais com doação de recursos materiais de consumo e permanentes, apoio em negociações com o governo federal e com os municípios, apoio na alocação de quadros técnicos comprometidos com a reforma agrária para o encaminhamento e execução de políticas públicas em conjunto com a população atendida); garantiram espaços públicos para a representação dos movimentos sociais em instâncias decisórias e de encaminhamento e execução de políticas públicas de reforma agrária e outras políticas sociais; distribuíram terras públicas dos Estados ou adquiriram terras para fins de reforma agrária, discutindo e encaminhando com os movimentos sociais e sindicatos rurais a forma de organização e de incentivo ao desenvolvimento dos assentamentos.

As principais características das relações entre o movimento social e os governos de esquerda no processo de elaboração dessas políticas públicas de reforma agrária foram as seguintes: vários militantes do movimento social foram chamados a trabalhar dentro dos governos populares, por um lado fortalecendo as administrações e favorecendo a formulação e a execução de políticas públicas em conjunto com o próprio público interessado; e por outro lado, subtraindo quadros dos movimentos; foram feitas negociações, alocação de infra-estrutura e recursos humanos locais no campo pelos governos e pelo movimento social em trabalhos técnico-políticos desenvolvidos por membros de ambas organizações. Sendo que os do movimento social foram considerados competentes para a execução de muitas das atividades requeridas pela implantação das políticas públicas e foram contratados pelo Estado como profissionais, sem desvincularem-se da militância no movimento. Essas relações trouxeram novas questões para ambas organizações que passaram a ter agentes históricos atuantes simultaneamente nos dois espaços públicos, tanto por falta de quadros quanto por decisão política; o movimento social foi considerado de fato parceiro em todo o processo de formulação e execução de várias políticas públicas o que, no caso do Mato Grosso do Sul, por exemplo, antes não era sequer cogitado, pelo

preconceito contra seus membros, considerados incapazes dessas atividades pelo corpo técnico-administrativo estatal; a prática de discussão, decisão e elaboração coletiva, freqüente no movimento social e nos partidos políticos de esquerda foi sendo incorporada em alguns processos de construção de políticas públicas dentro dos órgãos governamentais. Envolveu militantes de ambas organizações e renovou as práticas sociais de trabalho de funcionários públicos que já trabalhavam no Estado e não tinham ligação nem com o movimento, nem com os partidos de esquerda, quebrando preconceitos, proporcionando formação humana e técnica continuada a todos os envolvidos, inclusive parte do público alvo atendido; fóruns de debate e Conselhos promovidos pelo Estado, antes ocupados quase que exclusivamente por representantes contrários ao movimento social, passaram a conviver com outros representantes eleitos por ele e apoiados ou indicados pelo Estado; eventos promovidos pelo movimento social que nunca haviam recebido apoio ou participação do Estado passaram a ser feitos em parceria. Eventos que o Estado promovia e não privilegiava a participação e a parceria do movimento social foram incorporando suas contribuições. Eventos que nunca teriam sido realizados – por exemplo, o Fórum Social Mundial, no Rio Grande do Sul, e a Conferência Regional Centro-Oeste por uma Educação Básica do Campo, no Mato Grosso do Sul – pelos governos em parceria com os movimentos foram garantidos; foram garantidas várias publicações, resultado das práticas sociais existentes; foram ampliados os debates sobre a construção de um projeto alternativo para o Brasil, trazendo muitas reflexões do campo teórico para a realidade concreta da prática social do poder popular, tanto no Estado quanto nas organizações da sociedade civil, em especial os movimentos sociais.

Ainda assim, na avaliação geral de parte dos militantes envolvidos nesses governos e no movimento social, os governos estaduais eleitos em 1998 tiveram um comportamento abaixo das expectativas depositadas neles. Por isso, a análise crítica dos governos estaduais petistas é considerada extremamente complexa. Segundo os críticos mais severos são graves alguns elementos desse processo histórico, tais como os fatos de que: em ambos estados, houve uma política de conflito com o movimento sindical dos funcionários públicos, comprometendo a integridade do programa do Partido dos Trabalhadores e pondo em risco a base social do partido; em ambos estados, houve impasses na política estadual de reforma agrária, também com impacto negativo sobre os movimentos sociais do campo; os governos estaduais repetiram a prática de inúmeras prefeituras, no que diz respeito ao baixo nível de democracia interna; ocorreram alguns conflitos entre forças policiais-militares, de responsabilidade do Estado, e os movimentos sociais; houve tentativas de diluir ou escamotear o conflito, para muitos, expressas nas alianças “amplas” e na adoção como bandeiras quase exclusivas os programas chamados “melhoristas” ou compensatórios, tais como o Renda Mínima ou o Bolsa-Escola.

Mesmo assim, as gestões dos governos de esquerda já representaram o emprego de quadros técnicos com maior comprometimento político-social nas áreas da reforma agrária, saúde, educação, habitação, entre outras, empenhados em encaminhar e executar políticas formuladas ou apresentadas no processo de debate e construção do programa de governo. Esses recursos humanos, muitos advindos dos próprios movimentos sociais, fizeram uma grande diferença na condução das políticas públicas e na articulação dos agentes históricos a serem envolvidos em sua execução. Para muitos, somente esse fator já possibilita compreender porque os governos ditos populares, em que pesem todas as críticas, são mais eficientes que os governos mais conservadores.

Também surgiu o debate sobre os mecanismos necessários para exercer esse poder de forma mais popular, conjugando a democracia representativa com a democracia direta. Apareceram propostas de consultas populares, tais como plebiscitos, com vistas a incrementar a participação popular organizada e a conscientização política; bem como de eleições diretas para determinados cargos nas gestões. A democratização das gestões foi debatida em muitos níveis, considerando a necessidade de diálogo permanente com a sociedade, através de canais que possibilitem o efetivo debate sobre os rumos das administrações. Apontaram-se a necessidade de mobilização permanente da sociedade civil organizada, a ser tratada como interlocutora e parceira e não como inimiga. Assim, os debates sobre a importância do

poder local e das políticas públicas locais na construção de uma democracia popular fundada em outras relações políticas de influência socialista é um dos temas relevantes que surgem na organização teórica e prática dos governos de esquerda e dos movimentos sociais no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul.

Para parte dos envolvidos com os governos de esquerda seu bom desempenho em todas essas questões levantadas – e em outras que são trazidas pela nossa pesquisa – teve relação direta com a busca da vitória nas eleições presidenciais de 2002. Para outra parte, teve relação com a construção de um projeto alternativo para o Brasil, que não se configurou apenas pela chegada ao poder pelas eleições.

Nossa pesquisa de campo apontou claramente que o fato de se eleger um governo de esquerda não implicou que a classe dominante perdesse o controle sobre o conjunto dos instrumentos de poder político, econômico, social e cultural. Ao contrário, continuou controlando grande parte do poder legislativo (parlamentar e judiciário) e até mesmo executivo (através de grande parte da burocracia estadual). Sem contar os meios de comunicação de massa e, sobretudo, o poder econômico. Somaram-se a esses fatores as fraquezas dos movimentos sociais, dos partidos de esquerda, o desconhecimento dos meandros da administração pública e a situação política, econômica e social em nível nacional e mundial completamente adversas. Nesse contexto, governar com a estratégia de reduzir o poder das classes dominantes e ampliar o poder dos trabalhadores é uma tarefa hercúlea, nem sempre abraçada por todos os agentes históricos envolvidos nesses processos pois, afinal, estes – sem nem mesmo se darem conta – muitas vezes também travam uma renhida luta de classes.

Para os que queriam os governos de esquerda nesse caminho estratégico, ampliar o poder dos trabalhadores e das camadas populares significava: fortalecer a propriedade pública, as pequenas e médias propriedades e as formas cooperativas de produção; ampliar o peso e a força dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e, por conseguinte, seu espaço na máquina do governo estadual e nos demais espaços do aparelho do Estado; ampliar a participação dos trabalhadores na renda e na riqueza produzidas no Estado; criar meios de comunicação de massa próprios. Já reduzir o poder das classes dominantes representava: reduzir seu espaço na máquina do governo estadual e nos demais espaços do aparelho do Estado; fragmentar seu monopólio sobre os meios de comunicação; alterar o perfil das propriedades urbana, rural, comercial, de serviços e industrial em benefício dos trabalhadores e das camadas populares e democráticas.

Nesse contexto, a participação dos movimentos sociais, em destaque o MST, foi no sentido de reconstruir um espaço público, se inserindo num quadro de relações políticas, sociais, econômicas e culturais verdadeiramente democrático. Ainda assim, os governos de esquerda não passaram incólumes pela influência das práticas de poder vigentes, autoritárias e neoliberais, muitas vezes não conseguindo tratar de forma democrática e popular os conflitos que se apresentavam. Tal qual nos governos conservadores, a movimentação popular foi por vezes tida como agente instabilizador do poder e da ordem, não as relacionando com a luta por direitos, por demandas historicamente dadas.

Por outro lado, os camponeses sempre enfrentaram o latifúndio e se opuseram ao Estado e aos governos representantes da classe dominante. No caso dos governos de esquerda, mesmo contribuindo para a sua ascensão, estes – bem como outros segmentos sociais organizados nos movimentos populares – não tiveram facilidade em desvincular a estrutura de poder existente e herdada de quem a ocupava no momento. Isso é compreensível já que a resistência camponesa manifestou-se em diversas ações que sustentaram formas distintas de participação política, sem relação com a conquista de poder político institucional, que foram se modificando em seu movimento. Desde meados do século XX, novas feições e novas formas de organização foram criadas na luta pela terra e na luta pela reforma agrária: as ligas camponesas, as diferentes formas de associações, os sindicatos dos trabalhadores rurais e os movimentos sociais.¹ Logo, nossa pesquisa de campo mostrou que a participação política mais direta como indivíduo e como coletividade numa estrutura institucional de poder como o Estado foi vista pela maioria com desconfiança, às vezes como desafio.

Essa desconfiança tem fundamento porque as decisões que determinaram e estão determinando nossa vida social historicamente foram e são tomadas em âmbito privado. Numa sociedade de tradição autoritária como a nossa, poucas vezes foi consagrado o direito ao debate público das questões públicas. A pesquisa bibliográfica nos mostrou como a relação Estado X Sociedade não está pautada por bases democráticas, entretanto, a conquista dos governos de esquerda e o aumento da participação política, econômica e social dos movimentos sociais na sociedade brasileira colocaram a urgência de se criar e recriar permanentemente um espaço público para discussão e encaminhamento de assuntos públicos.

Dos governos de esquerda foram exigidas a transparência da discussão e das decisões das questões públicas. Ao contrário dos governos conservadores, ela é condição chave para garantir a estabilidade e governabilidade do Estado. As forças sociais progressistas questionaram a onipresença da visão técnica como modo de governar, questionaram a tecnocracia e seu discurso administrativo despolitizado. A crítica, o debate, a pluralidade de opiniões, de soluções e de agentes executores das decisões tomadas por todos recolocaram a democracia na boca de quem a pratica cotidianamente e não a usa simplesmente como chavão. O poder tentou ser exercido pelo sujeito ciente de seus direitos e deveres, levando adiante o processo democrático que nos foi negado até então pois, nas palavras de CHAUIⁱⁱ, vivemos sob um governo despótico. Esse “déspota” aparece a medida em que separa-se ética e política e personaliza-se as qualidades dos governantes. A “arte” de governar passa a ser despolitizar o cidadão. A virtude democrática política passa a se transformar. A ética torna-se moral privada e a política, exercício técnico.

As relações entre os movimentos sociais e os governos de esquerda são chamadas a serem vistas como conflitos e ações pertinentes que legitimaram um poder mais popular. Desta forma, diferente dos governos conservadores, os setores tradicionalmente vistos como oposição não tenderam a ser eliminados, nem pelo uso da força, nem pelo simples “não ouvir”. Nessa prática social democrática mais popular que foi sendo construída não houve menos condições concretas para se instalar o déspota disfarçado que, segundo CHAUI, eleito pelo voto democrático, se apropria do espaço público e personaliza o poder. A busca dos governos de esquerda foi se diferenciar dos chamados regimes democráticos que temos vivenciado e que “revelam-se pastiches dos regimes ditatoriais [...] tentam apagar os últimos vestígios de independência e autonomia, numa espécie da cura pelo veneno”ⁱⁱⁱ. Governos aparentemente democráticos que puseram todas as demandas populares de lado, sem mesmo discuti-las e assim encolheram a esfera pública. Governos pseudo-democráticos que propugnaram um Estado mínimo, com políticas públicas que se resumiam a caridade e assistência, prestando-se mais ao clientelismo utilitário e à absorção de tensões do que ao enfrentamento efetivo dos problemas.^{iv}

Os governos de esquerda e os movimentos sociais que contribuíram para levá-los aos poder, a princípio se posicionaram contrariamente a esse fazer político conservador e autoritário. Esses agentes históricos queriam que o Estado cumprisse sua função de gestor e produtor de políticas públicas de interesse da maioria da sociedade, a classe trabalhadora. Entretanto, a demanda das forças políticas e sociais de esquerda pela existência e consolidação de um Estado atuante e fortemente democrático, com papel social definido pelos interesses populares, se contrapôs radicalmente à política neoliberal em termos locais, nacionais e globais, em que o fundo público passou a servir apenas ao capital financeiro predominantemente internacional.

Em nossa pesquisa bibliográfica, para abordar essa problemática, ao lado de CHAUI, OLIVEIRA, colocamos RANCIÈRE que teorizou sobre o não ouvir, em como a ignorância do que foi falado e reivindicado pelos movimentos sociais fez com que a conversa entre Estado e sociedade não existisse. Articular o diálogo foi o que se tentou fazer por parte dos envolvidos nos governos de esquerda e na luta de movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Para este último autor, a racionalidade política não se identifica com o consenso, que geralmente é considerado o princípio da democracia. Ao contrário, o motor da prática democrática é o dissenso, o conflito, a

capacidade de discordar e mostrar novos caminhos.^v Essa definição nos parece muito afinada com a afirmação marxista que considera a luta de classes como motor da história. Assim, a primeira grande conquista dos movimentos sociais e, em particular do MST, junto aos governos de esquerda foi ser tratado como interlocutor, como sujeito de direitos, portador de demandas enraizadas e reconhecidas no conflito social, na faceta da luta de classes representada pela luta pela terra em nosso país. Nesse sentido, enfrentaram-se os preconceitos históricos, reiterados pela mídia a serviço do governo federal que rotulou e desqualificou os sem terra ao chamá-los de “baderneiros”, “vândalos”. A possibilidade de entendimento, de atendimento das demandas, de construção de um projeto político alternativo para o Brasil surgiu com força no diálogo teórico e prático entre agentes históricos que passaram a ocupar as esferas do poder público de que foram tradicionalmente excluídos e expulsos.

Nesse quadro se delineou a importância da atuação dos governos de esquerda e dos movimentos sociais para o surgimento e a manutenção de um espaço de debate, reflexão, formulação de políticas públicas, seu encaminhamento e execução. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e os governos de esquerda do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul estiveram em busca disso. E o resultado da ação desses sujeitos acabou indo além da conquista por políticas públicas de reforma agrária, pois educou e formou, consolidou e credenciou novos interlocutores políticos, habilitando-os nessa caminhada a construir um novo modelo de desenvolvimento econômico, político e social. Foi nessa prática que se deu a construção de um projeto político alternativo para o Brasil, mesmo que muitas vezes esses agentes históricos envolvidos não dessem conta de como faziam parte desse processo histórico em curso. Com o desmonte dos Estados e seus poucos recursos disponíveis e a oposição de setores conservadores da sociedade (latifundiários, políticos e governos municipais de direita, muitos empresários e inclusive grande parcela da classe média com opinião contrária aos sem terra formada pela mídia dominada por essas mesmas oligarquias), nos estados do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul, todos foram convocados a refletir e agir sobre uma realidade crítica de abandono das políticas públicas de reforma agrária.

Muitos dos encaminhamentos e das ações necessárias não conseguiram deslanchar pois não havia recursos econômicos, nem condições políticas e legislativas favoráveis, sendo que grande parte das demandas teriam que ser equacionadas junto ao governo federal. Este, por seu turno, fez exatamente o contrário do que os governos de esquerda tentaram fazer: desqualificaram o MST como interlocutor para o debate e as ações acerca da política agrária; perseguiram seus membros com o aparato repressivo do Estado, transformando mais uma vez os conflitos sociais em caso de polícia; e se negaram a destinar os recursos públicos devidos até mesmo à insuficiente política compensatória de assentamentos que executou à revelia dos camponeses. Assim, continuou a luta do MST para ser ouvido. Os trabalhadores rurais sem terra retomaram sua tradicional arena de lutas, passando a “usar formas de pressão política mais fortes tais como ocupações de terra, acampamentos, ocupação de prédios públicos, bloqueio de rodovias, ocupações de praças públicas etc”^{vi}. Somado ao espaço ocupado junto aos governos de esquerda, foram empregadas diversas estratégias de luta com diferentes objetivos. Trataram-se de ações práticas com metas bastante concretas que, em seu conjunto, trouxeram conquistas imediatas mas também acúmulo de forças, elevação do nível de conscientização dos próprios trabalhadores sobre os limites da “democracia-ditatorial” que lhes foi imposta e do modelo agrícola defendido pelos neoliberais. Os sem terra, em seus acampamentos e assentamentos, se mobilizaram, conversaram, decidiram conjuntamente o objetivo de suas lutas. Os militantes atuantes nos governos de esquerda tentaram levar essa prática social democrática – aprendida em movimentos sociais como esse e no cotidiano de partidos de esquerda – para o âmbito das instâncias governamentais. Foi nesse contexto histórico que ocorreu a formação política de pessoas capacitadas a ocupar e ampliar o espaço público de forma amplamente democrática.

Portanto, a garantia da prática democrática popular já esteve configurada na própria existência dos movimentos sociais e dos partidos políticos populares. O passo além na construção da democracia na sociedade brasileira esteve no

fato de considerá-los como interlocutores, como necessários à sociedade, como espaços de poder e de decisão tão ou mais relevantes do que o poder político tradicional, encarnado na figura institucional do Estado. Aqui apareceram os indivíduos pensantes que mediarão o mundo em conflito no qual vivem, direcionando suas escolhas por meio de suas experiências sociais. O sujeito democrático como sendo o indivíduo que tentou ultrapassar a esfera de suas preocupações mais particulares e passou a se interessar ativamente pelo que se passa na sociedade em geral e afirma que “são esses mesmos homens e mulheres que devem tornar-se sujeitos ativos da política explícita”^{vii}. E assim estão no espaço democrático ressignificando o mundo em que vivem. Não são apenas “um ruído de corpos sofredores irritados, ruído que a intervenção da autoridade pública deve fazer cessar.”^{viii}

ⁱ FERNANDES, M. B. “Brasil: 500 anos de luta pela terra.” *Mimeo*, 1999, p. 3.

ⁱⁱ CHAUI, M. “Público, privado, despotismo”. In: NOVAES, A. (org.) *Ética*. São Paulo: Cia das Letras, 1996, p.345 – 390.

ⁱⁱⁱ OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 208.

^{iv} A esse respeito ver: OLIVEIRA, F. “O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público.” In: *op. cit.*, p. 46, e YAZBECK, M. C. “A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão Social.” In: *Cadernos Abong*. São Paulo: Abong, 1995.

^v RANCIÈRE, J. “O dissenso”. NOVAES, Adauto (org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das letras, 1996, p.368.

^{vi} STÉDILE & GÖRGEN. *A luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Scrita, 1993, p. 51.

^{vii} CASTORIADIS, C. “Os intelectuais e a história.” In: *As encruzilhadas do labirinto. O mundo fragmentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p.113.

^{viii} RANCIÈRE, *op. cit.*, p.376.