

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**THIAGO LEMOS POSSAS**

**O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A QUESTÃO AGRÁRIA:  
CIDADANIA E REFORMA AGRÁRIA NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA**

**FRANCA**

**2013**

**THIAGO LEMOS POSSAS**

**O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A QUESTÃO AGRÁRIA:  
CIDADANIA E REFORMA AGRÁRIA NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Livre-Docente Elisabete Maniglia**

**FRANCA**

**2013**

Possas, Thiago Lemos

O estado democrático de direito e a questão agrária : cidadania e reforma agrária na construção da democracia / Thiago Lemos Possas.

– Franca : [s.n.], 2013

143 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Elisabete Maniglia

1. Direito agrário. 2. Reforma agrária. 3. Estado de Direito. 4. Agricultura e Estado. 5. Democracia. I. Título.

CDD – 342.1243

**THIAGO LEMOS POSSAS**

**O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A QUESTÃO AGRÁRIA:  
CIDADANIA E REFORMA AGRÁRIA NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_  
**Profa. Livre-Docente Elisabete Maniglia**

**1º Examinador:** \_\_\_\_\_

**2º Examinador:** \_\_\_\_\_

**Franca, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.**

*Ao meu avô Élvio e à Regina (Nitinha), por todo afeto, pelo apoio em tempos difíceis, e pela confiança incondicional.*

*Aos meus pais, Francisco e Roseane, com um amor que supera as distâncias.*

*Aos meus irmãos Bárbara, João e Juliana, ontem tão levados, hoje desbravando a vida e o mundo.*

*À Ananda e ao Júnior, por todo o companheirismo, pelas risadas, e pela compreensão das minhas cada vez mais frequentes “reclusões”.*

*À Larissa, meu amor, pelo que sou com ela.*

*À Larissa, psicanalista (e um poço de paciência), por entender meu mau-humor nesta reta final!*

*Ao “PJ” e à Fefê. Chegaram ontem, e mudaram tudo.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à professora Elisabete Maniglia por confiar num aluno que ela nem conhecia. Agradeço por toda a atenção, pelas inúmeras reuniões sobre o trabalho, pela dedicação aos seus orientandos. Foi uma honra ser orientado por este exemplo de comprometimento acadêmico aliado ao engajamento nas causas sociais do campo.

Agradeço ao professor Antônio Alberto Machado, pelas constantes contribuições à argumentação. Professor Machado sempre influenciando seus alunos a lutarem pela mudança e para não abandonarem a crença no Direito.

Agradeço a todos os colegas do Mestrado. Ao Roberto Galvão Faleiros Júnior, grande parceiro de pesquisa e de conversa, sempre disposto a ajudar os amigos e a contribuir com seus posicionamentos críticos. Ao Vinicius Reis Barbosa, outro grande companheiro de caminhada acadêmica, sempre presente com sua cultura e com seu humor contagiante. À Júlia Lenzi, pela amizade, pelos debates, pelas gargalhadas nos corredores da Unesp. Ao André Valim, pelos animados papos no “Seu” Ely. Fica a amizade e a admiração a todos vocês.

Ao Flávio e ao Xandinho, mais que tios, queridos amigos, presentes nos momentos de descontração, momentos fundamentais para revigorar o ânimo para a pesquisa. Ao Samuel e à Patrícia, amigos cada vez mais próximos, que tornaram a minha vida em Franca mais leve.

Ao Ênio, Silvana, Nicole, Débora e Thales, que me acolheram de forma amiga, afetuosa, e passaram a compor meu universo familiar.

Aos funcionários da Unesp, sem os quais não haveria Dissertação. Especialmente à Laura Jardim, com sua leitura minuciosa, seu conhecimento seguro sobre as normas técnicas, e sua enorme disposição em ajudar.

*Seguramente, nem tudo é possível a cada momento; mas,  
os limites do possível, ninguém os conhece.*

Claude Lefort

POSSAS, Thiago Lemos. **O estado democrático de direito e a questão agrária**: cidadania e reforma agrária na construção da democracia. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2013.

## RESUMO

Abordou-se a questão agrária, principalmente através da temática da reforma agrária, imbricando-a com a reflexão sobre a democracia, e sobre o Estado democrático de Direito, buscando-se compreender a forma como o Direito atua na configuração destes institutos. Tratou-se dos elementos jurídicos pertinentes à reforma agrária, com a finalidade de se esboçar um panorama crítico das previsões jurídicas centradas, principalmente, na Constituição de 1988 e no Estatuto da Terra. Lado outro, a reflexão dirigiu-se para a democracia contemporânea e suas deficiências, bem como para a necessidade de se ir além do paradigma democrático vigente, e da forma como a democracia se liga visceralmente à reforma agrária no contexto brasileiro, e de como a participação popular dos movimentos sociais rurais é de suma importância para esta aproximação. Por fim, o presente trabalho enfrentou a questão do embate entre dois projetos díspares de reforma agrária, a de Estado e a de Mercado, posicionando-se em favor da necessidade do protagonismo popular e da massiva atuação estatal para a reconfiguração do rural. Refletiu-se, então, sobre o Estado democrático de Direito, e sobre a necessidade de sua abertura à participação popular para que o projeto de reforma seja formatado participativamente, com a decisiva atuação da população envolvida.

**Palavras-chave:** reforma agrária. efetividade do direito. democracia contemporânea. Estado democrático de direito. participação. soberania popular.



POSSAS, Thiago Lemos. **O estado democrático de direito e a questão agrária: cidadania e reforma agrária na construção da democracia.** 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2013.

### **ABSTRACT**

Addressed the land question, primarily through the issue of land reform, imbricando it with reflection on democracy, and the democratic state of law, seeking to understand how the law works in the setting of these institutes. This was the legal elements pertaining to land reform, in order to sketch a critical overview of the legal forecasts centered mainly in the 1988 Constitution and the Land Act. Other hand, the reflection headed for contemporary democracy and its shortcomings as well as the need to go beyond the current democratic paradigm, and how democracy viscerally binds to land reform in the Brazilian context, and how popular participation of rural social movements is critical to this approach. Finally, this study faced the issue of the clash between two disparate projects of agrarian reform, the State and the market, positioning itself in favor of the need for popular protagonism and massive state action for the reconfiguration of rural. Reflected then on the democratic rule of law, and the need for its openness to public participation for the renovation project is formatted participatory, with the decisive actions of the people involved.

**Keywords:** agrarian reform. effectiveness of the law. contemporary democracy. democratic state. participation. popular sovereignty.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 A REFORMA AGRÁRIA E O DIREITO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Reforma Agrária no ordenamento jurídico brasileiro: breve caracterização e crítica (Constituição de 1988 e Estatuto da Terra de 1964) .....</b>	<b>13</b>
1.1.1 <i>O Estatuto da Terra</i> .....	14
1.1.2 <i>A Constituição da República de 1988 e a Reforma Agrária</i> .....	18
1.1.3 <i>A função social da propriedade e questão da “produtividade”</i> .....	23
<b>1.2 Um conceito substantivo para a Reforma Agrária brasileira .....</b>	<b>30</b>
1.2.1 <i>Reforma Agrária e a Cláusula Transformadora do art. 3º da CF/88</i> .....	33
1.2.2 <i>Reforma Agrária e a Constituição Econômica</i> .....	35
1.2.3 <i>A “harmonização” entre a Ordem Econômica e a Ordem Social na questão agrária</i> ...	39
<b>1.3 Alguns limites ao Direito (e) à Reforma Agrária .....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO 2 APROXIMAÇÕES ENTRE A QUESTÃO DEMOCRÁTICA E A QUESTÃO AGRÁRIA.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1 Impasses da Democracia liberal .....</b>	<b>52</b>
2.1.1 <i>Apontamentos sobre a democracia atual</i> .....	53
2.1.2 <i>As implicações do liberalismo e do individualismo liberal no político</i> .....	62
2.1.3 <i>Democracia e o fechamento imposto pelo Direito</i> .....	65
<b>2.2 O <i>devoir</i> da Democracia e a Democracia do <i>devoir</i>.....</b>	<b>69</b>
<b>2.3 A Democracia e a luta política no campo brasileiro.....</b>	<b>74</b>
2.3.1 <i>As lutas políticas no campo</i> .....	77
2.3.2 <i>A continuidade da luta</i> .....	84
<b>CAPÍTULO 3 O PAPEL DO ESTADO DEMOCRÁTICO NA QUESTÃO AGRÁRIA .....</b>	<b>89</b>
<b>3.1 A reforma agrária entre Estado e Mercado: uma introdução .....</b>	<b>89</b>
<b>3.2 O Estado Democrático como instrumento de mudança social .....</b>	<b>93</b>
3.2.1 <i>Teoria do Estado e Realidade</i> .....	93

<i>3.2.2 A ampliação da teoria do Estado marxista .....</i>	<i>98</i>
<i>3.2.3 A teoria “ampliada” do Estado e seus desdobramentos.....</i>	<i>101</i>
<i>3.2.4 A hegemonia nos aparelhos do Estado.....</i>	<i>112</i>
<b>3.3 A abertura institucional do Estado e a construção popular da reforma agrária .....</b>	<b>116</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>136</b>

## INTRODUÇÃO

*O passado é mudo? Ou continuamos sendo surdos?*

Eduardo Galeano

O presente trabalho parte da premissa de que a solução para muitos dos problemas da democracia brasileira passa pela adequada compreensão e tematização da questão rural, mormente no que se refere à premente necessidade da realização da reforma agrária.

Não há que se falar em democracia substancial sem que se ataque frontalmente o gritante déficit democrático do campo brasileiro. A construção da democracia depende da resolução deste problema secular que acompanha a história do povo brasileiro.

Muito se teorizou sobre a reforma agrária, em diversas acepções, sendo o tema frequentemente debatido e dissertado em diversos ramos do conhecimento, como a Geografia, a História, o Direito, a Sociologia, entre outros. O caminho escolhido para esta dissertação é o da aproximação do instituto reformista do temário amplo e problemático da democracia contemporânea, passando pela reflexão sobre o papel do Direito na atual conformação de ambos, e das perspectivas que o “jurídico” fornecesse à superação do quadro atual, e para a construção de uma nova realidade no campo. Reforma agrária é aqui compreendida, numa versão “substancial”, como um instituto pautado, entre outras coisas, pela forma com que é construída, que não poderia ser outra que a coletiva, a intersubjetiva.

A argumentação a ser empreendida almejará o levantamento do que há de relevante e o que há de problemático na configuração jurídica do instituto da reforma agrária, destacando-se os elementos presentes na Constituição da República de 1988, bem como no Estatuto da Terra de 1964, e em outras legislações pertinentes. A hipótese a ser buscada é a de que este cabedal normativo contém subsídios importantes para a luta popular pela transformação social do campo.

Neste sentido, entende-se que mesmo havendo previsões normativas primaciais para a empreitada defendida, deve-se ir além da mera constatação da presença de normas progressistas no ordenamento jurídico pátrio, e atacar o problema da inefetividade das mesmas. Muito se produziu (e isto é louvável) teoricamente no âmbito da dogmática dos direitos fundamentais, e da hermenêutica jurídica, na tentativa de se superar este problema. No presente trabalho, sem menosprezar as sofisticadas e muitas vezes brilhantes teses acadêmicas a este fim direcionadas, optou-se por outro caminho, pela tentativa de se vislumbrar uma alternativa para o problema da efetividade dos direitos consagrados: a

participação popular democrática.

Entende-se, e a reflexão a ser desenvolvida pretende fundamentar isto, que a atuação intensa da população do campo, dentro e fora das instituições estatais, é o que poderá catalisar o processo de efetivação, de concretização de direitos já consagrados no plano formal. E é neste ponto que o Direito, no caso em tela especificamente o direito pertinente à reforma agrária, se vincula à questão democrática, que vem a abrir novas possibilidades mudancistas para a Ciência Jurídica. Trata-se de demonstrar que esta imbricação entre o Direito e a Democracia constitui uma alternativa mais interessante para que os direitos se tornem realidade, abandonando a caluniosa posição de meras “ficções”, que só existem nas previsões normativas. Para tanto, deve-se buscar subsídios na teoria democrática contemporânea, visando o alargamento do campo jurídico na luta por efetividade.

Entende-se, outrossim, que não seria suficiente apontar elementos da teoria democrática que melhor configurariam uma democracia substancial sem o devido cuidado com o aspecto institucional a conferir materialidade ao regime político. Por isso, justifica-se um capítulo que aborde o Estado democrático de Direito, e as teorias escolhidas para fundamentá-lo, bem como as possibilidades de lutas internamente à instituição.

Esta abertura institucional do Estado à participação popular é fundamental para que a vontade do povo soberano seja institucionalmente veiculada, e que esta participação redunde em efetivas decisões sobre os rumos a serem tomados pela instituição estatal no que diz respeito à reestruturação agrária nacional. Pensar o Estado como uma das mais relevantes arenas de luta democrática, especialmente, no caso deste trabalho, para a elaboração de um projeto de reforma agrária adequado ao paradigma do Estado democrático de Direito, é outra hipótese que será perseguida na argumentação a ser desenvolvida.

A questão central para o trabalho é: por que teorizar sobre Democracia e Estado, pensar a intensificação democrática e a abertura institucional estatal à soberania popular, aproximando estas questões da temática agrária? É que a posição aqui assumida é a de que realizar a reforma agrária, de forma efetivamente participativa e democrática, é instaurar o processo de construção da democracia no campo. O campo sofre intensamente com o déficit democrático, conforme insinuado introdutoriamente, e com a ausência de instituições a albergarem as necessidades de sua população. Daí advém o caráter primordial da reflexão que envolva estes elementos: campo-Estado-democracia. Em apertada síntese: fazer reforma agrária é construir a democracia rural. É o início da história democrática no campo, é começar um processo que não tem ponto de chegada, mas que necessita de um consistente ponto de partida que, no caso, é a reforma.

Por outro lado, do ponto de vista da atuação popular, os movimentos sociais rurais possuem um histórico de aguerridas lutas, e de mobilização intensa, mesmo sofrendo com as mais variadas formas de violência. Se a democracia se fizer presente de modo a ser continuamente redefinida pelo povo do campo, o mesmo valendo para as instituições estatais que são parte (não a integralidade!) da materialização do regime democrático, todo este potencial de mobilização e toda esta energia instituinte da população rural poderão se converter no elemento central para a reforma e para todo o desenvolvimento democrático posterior a ser empreendido no campo.

Fazer a reforma agrária é contribuir para a democracia do país como um todo. É fazer justiça a um amplo contingente populacional que sofre historicamente com a negligência estatal, e com a ausência de democracia. Justiça esta que, diga-se, vem com séculos de atraso, mas nem por isso perdeu a atualidade.

A “surdez” contemporânea perante o passado, denunciada por Eduardo Galeano, não o soluciona. É que, como lembra Vladimir Safatle (2012, online), “[...] a exigência de justiça é como a razão, segundo Freud: ela pode falar baixo, mas nunca se cala.” Espera-se que o Estado brasileiro se democratize e seja um dos espaços privilegiados para o “grito” abafado destes excluídos.

## CAPÍTULO 1 A REFORMA AGRÁRIA E O DIREITO

### 1.1 Reforma Agrária no ordenamento jurídico brasileiro: breve caracterização e crítica (Constituição de 1988 e Estatuto da Terra de 1964)

Benedito Ferreira Marques (2009, p. 128-129) registra a seguinte definição da reforma agrária:

Do ponto de vista etimológico, reformar advém de *reformare* (*re* + *formare*), que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar. A afirmação de que o Direito Agrário tem um compromisso com a transformação explica-se por sua preocupação primordial com a reforma agrária, cujo sentido maior reside na reformulação da estrutura fundiária.

Pinto Ferreira (1999, p. 152), por sua vez, assim define o instituto:

Reforma Agrária é, pois, na acepção etimológica, a mudança do estado agrário vigente. Mas uma mudança tem que operar-se em determinado sentido. Procura-se mudar o estado atual da situação agrária. Esse estado que se procura modificar é o do feudalismo agrário e da grande concentração agrária em benefício das massas trabalhadoras do campo. Por consequência, as leis da reforma agrária se opõem a um estado anterior de estrutura agrária que se procura modificar.

Interessam as definições preliminares de Benedito Marques e Pinto Ferreira, pois realçam aspectos fundamentais da análise do tema: a natureza conflituosa do instituto e sua essência transformadora. Segundo Gilberto Bercovici (2011a, p. 91-92), a Constituição da República de 1988 incorporou ao seu texto o conflito, que é muitas vezes negligenciado pelos juristas. Esta incorporação, “[...] chamando formalmente a atenção sobre estas questões e determinando a necessidade de se encontrar soluções, é particularmente sensível e perceptível no capítulo da ordem econômica”, capítulo do qual, sintomaticamente, fazem parte a reforma agrária e a política fundiária. Assim, “[...] o conflito é incorporado aos textos constitucionais, que não parecem representar apenas as concepções da classe dominante, pelo contrário, tornam-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica.” (BERCOVICI, 2011b, p. 571).

Neste sentido, o texto constitucional e a legislação pertinente fazem coro ao clamor popular pela mudança estrutural no campo brasileiro. O ordenamento representa o reconhecimento da urgência em se proceder no sentido da reestruturação fundiária no Brasil. Se não houvesse esta premência, não haveria porque existir a previsão de inserção do Estado na realidade através da desapropriação de propriedades rurais. Propugnar este tipo de

intervenção estatal é reconhecer o conflito existente e a necessidade de solucioná-lo (MEDEIROS, 2003, p. 91).

Neste passo, a construção teórica acerca da reforma agrária passa, introdutoriamente, pela tratativa a ela conferida pelo ordenamento jurídico pátrio. A legislação infraconstitucional e a Constituição de 1988 são pródigas em elementos caracterizadores da reforma. Para o bem e para o mal, consoe se argumentará.

### *1.1.1 Estatuto da Terra: alguns elementos relevantes*

Importante legislação referente à temática, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), é definido por Pinto Ferreira (1999, p. 20) como o “[...] Código Agrário brasileiro [...], que examina em muitos artigos o problema da reforma agrária e da política fundiária, adotando o método liberal e democrático de solução da matéria.” Gilberto Bercovici (2005, p. 160) expõe entendimento diverso, opinando que “[...] na realidade, a preocupação fundamental do Estatuto da Terra foi a modernização das atividades agropecuárias, servindo apenas como um instrumento de legitimação do regime militar.” Carlos Frederico Marés (2003, p. 110), a respeito do diploma legal, entende que “[...] é verdade que modernizou os termos, humanizou os contratos, impediu velhas práticas semifeudais e pós-escravistas, mas na essência manteve intacta a ideologia da supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social.”

Leonilde Servolo de Medeiros (2003, p. 24-25) avalia que através do Estatuto houve a categorização legal de alguns termos que haviam se politizado nos anos 1960, e faz referência aos “[...] critérios relativamente precisos de definição em termos de tamanho da área, formas e grau de utilização da terra, natureza das relações de trabalho etc.” Segundo a autora, a categorização estipulada “cristalizou o estigma” que existia sobre o latifúndio e o minifúndio, estabelecendo como meta a progressiva extinção de ambos, “[...] em nome da racionalidade da exploração agrícola considerada como o ideal a ser atingido (a empresa rural).” Com o Estatuto, o Estado incorporava parte das demandas que afluíram na década anterior e as disciplinava, enquadrando as demandas por terra nos parâmetros de uma agricultura modernizada, apta a atender o desejo de desenvolvimento.

Ocorre que, segundo a autora, devido ao rearranjo de forças políticas posterior ao golpe de 1964, ao invés de se estabelecer um modelo baseado na desapropriação, vigorou outro fundado no estímulo à modernização tecnológica das grandes propriedades, através de incentivos fiscais e creditícios:



[...] a categoria latifúndio por dimensão foi esquecida e foram dados incentivos não só à sua transformação tecnológica como também criaram-se condições favoráveis para que essa forma de propriedade se viabilizasse nas regiões de fronteira agrícola, por meio de concessões de terras públicas. Os incentivos fiscais, o crédito farto e barato atraíram grandes empresas do setor industrial e financeiro para o meio rural. Com isso, a ideia de criação de uma classe média rural perdeu espaço. (MEDEIROS, 2003, p. 24-25).

No mesmo sentido é a análise de Maria Aparecida de Moraes Silva (2004, p. 20-22), que aponta a vitória da “tese da modernização”, com a assunção dos militares ao poder, e muito em virtude da influência do governo estadunidense, “[...] que mediante a denominada Aliança para o Progresso, visava aumentar seu poderio econômico por meio da venda de produtos industrializados, sobretudo máquinas e insumos agrícolas.” A autora lembra que uma das primeiras medidas tomadas para esta finalidade foi a elaboração do Estatuto da Terra, “[...] por meio da qual se visava, prioritariamente, a modernização do campo mediante o aumento da produção e da produtividade”, modernização esta que significou “[...] o aumento e a consolidação da expansão capitalista, cujo resultado foi a chamada industrialização do campo, com a presença de grandes empresas nacionais e internacionais e a concentração acelerada da terra e da renda”, e que foi “[...] acompanhada da expropriação e da exploração dos pobres do campo.” Este processo expropriatório caracterizou-se “[...] pela violência, cometida não apenas pelos latifundiários como também pelas grandes empresas nacionais e internacionais ligadas ao capital financeiro, que se beneficiaram dos incentivos fiscais para a compra de terras a preços simbólicos.”

É a época da “Revolução Verde”, em que, “[...] as situações agrária e agrícola brasileiras sofreram profundas mudanças, pois a agropecuária passou por um processo de transformação tecnológica, possibilitando a incorporação de tecnologias modernas e uma integração à dinâmica industrial de produção”, tudo proporcionado pela concessão de subsídios governamentais (SAUER, 2010a, p. 29). Ocorre que

[...] o apoio à modernização do latifúndio deu ao programa seu caráter conservador. Os incentivos possibilitaram a modernização da produção agropecuária (mecanização, aumento da produção e produtividade, competitividade no mercado exportador), mas mantiveram e ampliaram a má distribuição da propriedade da terra e, conseqüentemente, aprofundaram um modelo excludente e concentrador no país. (SAUER, 2010a, p. 30).

Esvaziou-se, portanto, os avanços relativos contidos no Estatuto da Terra em prol da modernização das grandes propriedades rurais, e através da expropriação violenta e da

exploração do campesinato<sup>1</sup>. A política agrária foi, assim, direcionada à realização dos interesses das classes dominantes. E o “projeto modernizador da agricultura” assentou-se, destarte, “[...] no tripé: militarização da questão agrária, expropriação de camponeses e aumento da exploração dos trabalhadores, muitos dos quais foram reduzidos à condição de escravos.” (SILVA, M. A. M., 2004, p. 22).

Mesmo com a desconstrução do diploma legal levada a cabo pelos militares, há nele alguns aspectos formais que interessam e ainda informam o debate sobre a reforma agrária. De um ponto de vista dogmático, o Estatuto, no que é incomum, define a reforma agrária como o conjunto de medidas que visem a melhor distribuição da terra, através de modificações nos regimes de posse e uso, com a finalidade de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade (art. 1º, § 1º). Mais adiante, o Estatuto aponta as finalidades da reforma, dentre as quais o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade e o uso da terra, capaz de promover justiça social, progresso e bem-estar do trabalhador do campo, bem como o desenvolvimento do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (art. 16).

A despeito de ser incomum que a lei veicule conceitos em seus dispositivos, a definição constante no Estatuto da Terra traz diversos elementos que respaldam, insofismavelmente, a luta pela reforma agrária. Luta esta que representa, destarte, consoante se tentará argumentar no decorrer do trabalho, uma luta pelo Direito.

Do conceito consignado na Lei 4.504/64, a “finalidade precípua” apontada para o instituto não pode ser negligenciada: o atendimento aos princípios da justiça social e o aumento da produtividade (MARQUES, 2009, p. 130). Lado outro, há autores que afirmam serem dois os fundamentos: igualdade de oportunidades de acesso à terra (democratização da terra), e o cumprimento da função social da propriedade (MARQUES, 2009, p. 130). Considerando-se a consagração constitucional da função social da propriedade como elemento central para a reforma agrária, em especial, bem como princípio de toda a Ordem Econômica (vide artigos 170 e 184 da Constituição de 1988), parece certo que a reforma necessariamente deverá mirar, como objetivos essenciais, a função social da propriedade, em

---

<sup>1</sup> Exemplo disso foi o ocorrido no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais: “[...] a expropriação dos camponeses do Vale do Jequitinhonha constituiu-se, ao lado daquela dos posseiros, parceiros e pequenos arrendatários, colonos e moradores, no processo aqui denominado de acumulação primitiva do capital. Historicamente, esse processo foi analisado por Karl Marx, que tomou como exemplo a Inglaterra, a partir dos séculos XVI e XVII; esse período foi marcado por extrema violência, posta em prática pelos setores dominantes da sociedade, cujo objetivo era transformar os camponeses em operários. Os métodos empregados eram a tomada das terras, dos instrumentos de trabalho, a destruição das casas e a implantação de leis severas que obrigavam os espoliados a vender a força de trabalho, na condição de proletários, para os donos das manufaturas e indústrias.” (SILVA, M. A. M., 2004, p. 27-28).

toda a sua variedade de elementos (dos quais a produtividade é uma faceta), e a justiça social, conceito de elevado grau de abstração, mas que encontra na própria Constituição e nas lutas dos movimentos sociais conteúdo suficiente para sua adequada compreensão. Neste sentido, o consagrado agrarista Fernando Pereira Sodero (1968, p. 32-33) situava a função social da propriedade como fundamento do Direito Agrário, por ele conceituado como sendo o “[...] conjunto de princípios e de normas, de direito público e de direito privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra.” Sodero (1968, p. 89) aponta ainda que o princípio também é central para a reforma agrária: “[...] o princípio básico da função social da propriedade é o grande fundamento da reforma agrária brasileira.”

De modo que os dois pilares supramencionados são as “finalidades precípua”, mas não as únicas. Isto porque, a concretização do instituto redundaria em diversas alterações na sociedade brasileira, o que daria ensejo à persecução de objetivos os mais variados. Consoante a doutrina de Benedito Ferreira Marques (2009, p. 134):

[...] não se pode limitar os objetivos da Reforma Agrária. Nem se pode reduzi-los apenas ao atendimento do princípio da justiça social, à promoção do aumento da produtividade e ao estabelecimento de uma classe rural média estável e próspera. Os objetivos são muito mais abrangentes, pois não se deve olvidar que ela também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego; para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria; e muitos outros.

Vê-se bem a abrangência do instituto em apreço: do combate à fome, à pobreza e ao desemprego, até a resolução de problemas especificamente citadinos, como o estancamento do êxodo rural e a criação de oportunidades no campo, que desafogaria as cidades, muitas em estados insustentáveis. Assim, mesmo a resolução de inúmeros problemas estruturais das cidades passa pelo tratamento da “questão agrária” nacional.

Conforme já salientado, mesmo com todo o esforço político, em larga medida bem sucedido, de tornar o Estatuto da Terra uma legislação inócua, há no diploma relevantes elementos a serem retomados no debate sobre a transformação do campo. O mesmo vale para o texto constitucional, que trouxe dispositivos importantes sobre o instituto, que implicam profundamente em sua caracterização. Este é o mote do próximo tópico.

### *1.1.2 A Constituição da República de 1988 e a Reforma Agrária*

Segundo Leonilde Servolo de Medeiros (2003, p. 29-32), no final da década de 70 e início da de 80, “[...] surgiram novos personagens na luta fundiária, fruto da conjugação dos resultados do processo de modernização, da ruptura de relações sociais e de novos valores que passam a ser disseminados, em especial pela Igreja.” Assim, a temática da reforma foi mais uma vez colocada em pauta, mas com o ganho de novas dimensões, resultadas da confluência entre as modificações observadas no meio rural brasileiro (como a “[...] modernização tecnológica, expulsão dos trabalhadores do interior das propriedades, significativas inversões de capital financeiro no campo”), e a “herança” que fomentava a luta no campo (acesso à terra visto como um direito). A autora qualificou o momento como de “[...] fortalecimento da sociedade civil, marcada não só pelo aparecimento de novas demandas e pela requalificação das já existentes e de novas experiências organizativas por parte dos trabalhadores, como também pela multiplicação de entidades de apoio.”

Em 1985 foi divulgado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, plano este que contou com ativa participação de conhecidos defensores da causa e de dirigentes sindicais ligados à Contag e demais entidades de trabalhadores do campo:

Nesse documento, a reforma agrária aparecia como uma das prioridades do novo governo. Destacava-se seu impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana, e ressaltavam-se os custos sociais de sua não realização. Para implementá-la, a desapropriação por interesse social era considerada o principal instrumento de obtenção de terras, marcando uma ruptura com todas as propostas e medidas dos governos militares, que tenderam a encará-la como último recurso e poucas vezes a utilizaram. A indenização das terras desapropriadas seria feita com base no valor declarado para fins de cobrança do imposto territorial rural. Sendo este um preço reconhecidamente abaixo do vigente no mercado, a proposta assumia, de forma explícita, a concepção de desapropriação como uma penalização dos proprietários fundiários, por não darem à terra uma função social. (MEDEIROS, 2003, p. 24-25, 34).

Ocorre que o PNRA I nunca foi implantado, sofrendo oposição, principalmente, dos ruralistas, com a criação da União Democrática Ruralista (UDR) (FERNANDES, 2008, p. 77). Também não foi apoiado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, e pela Central Única dos Trabalhadores, CUT, o primeiro por considerar a proposta tímida e tributária de instrumentos criados durante o governo militar, e o segundo por entender que o Plano representava uma versão rural do “pacto social” proposto pelo governo Sarney (MEDEIROS, 2003, p. 35-36).

Medeiros (2003, p. 39) lembra que com o insucesso do PNRA I e, “[...] conseqüentemente, de uma leitura desapropriacionista do Estatuto da Terra, a grande batalha para institucionalizar canais que viabilizassem a realização de transformações significativas na estrutura fundiária deu-se na Constituinte.” Os resultados, a própria autora reconhece, foram contraditórios. É o que se passa a analisar.

No que diz respeito à Constituição de 1988, José Afonso da Silva (2009, p. 744) assim apostilou o tratamento conferido ao tema:

A Constituição traz normas especiais sobre a propriedade rural, que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque, como veremos, especificam o conteúdo de sua função social; quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com o fim de promover a distribuição de terra (arts. 184-191); quer porque inserem a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica (conferindo-lhe, assim, dimensão de direito econômico público, e, pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual seja: ‘assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social’ (art. 170).

O jurista conceitua a Reforma Agrária como um “[...] programa de governo, plano de atuação estatal, mediante intervenção do Estado na economia agrícola, não para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária.” Para o autor, o modelo de reforma constitucionalmente consagrado “[...] reforça o modo de produção capitalista, na medida em que se pleiteia a redistribuição da terra em favor de unidade de produção familiar, o que difunde e consolida a propriedade agrária e cria resistências a uma transformação do tipo socialista.” (SILVA, J. A., 2007, p. 821).

José Afonso da Silva (2007, p. 822), após mencionar o tratamento conferido pelo Estatuto da Terra (1964), consigna que desta reforma, da maneira como configurada pela legislação, não se pode negar a importância e conveniência, “[...] mas é necessário desmistificar a falácia dos terratenentes que, desejando manter a estrutura agrária injusta vigente, tentam impingir a falsa concepção de que se trata de socialização ou comunicação.” Assim,

[...] essas disposições formam um conjunto de regras constitucionais que possibilitam ampla intervenção do Poder Público nas relações de propriedade e do trabalho rural, com condicionamentos profundos, mas não fundamentam a socialização da terra. Ao contrário, a Constituição, nesse particular, foi tímida e muito conservadora, talvez mais do que o sistema que vigorava antes. (SILVA, J. A., 2009, p. 744).

O retrocesso da Constituição com relação ao regramento pretérito é criticado ainda com maior veemência por Luiz Edson Fachin e José Gomes da Silva (1991, p. 29-30, grifo do autor):

O próprio Ulysses proclamou no seu famoso discurso do dia 26 de julho que governar *é encurtar distâncias*. Nesse particular, a nova CF não diminuiu o terrível fosso que separa o sem-terra acampado debaixo de uma lona do seu algoz da UDR. Pelo contrário, a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica. Ao manter no segundo turno praticamente tudo o que foi aprovado na primeira rodada de votações, inclusive o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada “propriedade produtiva”, a ANC [Assembleia Nacional Constituinte] retrocedeu aos idos de 1946, renunciou às conquistas da EC nº 10 de 10 de novembro de 1964 e do ET, e desdourou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17 de outubro de 1969.

Sobre estes tipos de reforma, Benedito Ferreira Marques (2009, p. 130-131) distingue dois métodos de feitura: o coletivista e o privatista. O “coletivista”, segundo o autor, consiste na nacionalização da terra, que passa a pertencer ao Estado. Este modelo “[...] fundamenta-se na doutrina socialista, segundo a qual os meios de produção são de propriedade do Estado, cabendo ao campesinato apenas o direito de uso.” O segundo método, denominado “privatista”, admite a existência da propriedade privada, sendo a terra de quem nela labuta, independentemente da robustez do produtor. É o método adotado nas tentativas de reforma empreendidas no Brasil.

A análise dos principais dispositivos legais e constitucionais confirma a opinião dos citados juristas sobre a natureza capitalista da reforma agrária brasileira. Por mais que haja vários motivos justificadores e mesmo impositivos no sentido da necessidade de realizá-la, fica patente o seu limite: é uma reforma agrária capitalista, e que pode, como ocorre hodiernamente, tornar possível a convivência (aparentemente paradoxal) entre a concentração de terras e a mudança fundiária:

No Brasil, a fronteira agrícola ainda está aberta, de modo que agronegócio e camponeses se territorializam sobre o espaço geográfico da Amazônia. Essa condição possibilita o aumento dos territórios do campesinato e do agronegócio. Este é um elemento paradoxal da reforma agrária no Brasil. A reforma agrária é compreendida pelas mudanças na estrutura fundiária de um país. No caso do Brasil, essa mudança está ocorrendo, mas a desconcentração fundiária não. O Brasil amplia o território agrícola e a concentração de terras. É fácil compreender essa contradição quando analisamos os dados da estrutura fundiária brasileira e percebemos que tanto o agronegócio quanto o campesinato ampliaram seus territórios nos últimos quinze anos. (FERNANDES, 2008, p. 82).

Entretanto, mesmo com todos os limites, é imperioso esboçar, brevemente, o tratamento constitucional a ela conferido. A Constituição de 1988 tratou do instituto no Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), de seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), e determinou a competência da União para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural descumpridor de sua função

social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (art. 184). No que tange ao “interesse social” fundamentador da desapropriação, cabe a advertência de que não constitui interesse da Administração, “[...] mas interesse da comunidade; e é isso que permite retirar a propriedade de seu dono pela desapropriação e sua transferência para os trabalhadores rurais, que possam lhe dar melhor aproveitamento no interesse da coletividade.” (SILVA, J. A., 2009, p. 746).

Urge salientar que para que a reforma agrária seja viável mister que venha associada a uma política agrícola adequada, voltada a proporcionar produtividade ao campo, através dos diversos instrumentos a ela vinculados. A própria Constituição determina que a política agrícola seja compatibilizada com a reforma agrária (art. 187, § 2º). A este respeito, pontua Marques (2009, p. 129) que a conceituação de “[...] Reforma Agrária não se prende apenas ao aspecto da distribuição, da melhor distribuição das terras. É mais abrangente, porque envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma, que são chamadas de ‘Política Agrícola’.”

A Constituição tratou da política agrícola (art. 187), que deverá abarcar uma plêiade de providências estatais, no sentido de proporcionar aos produtores em geral possibilidade de conferir produtividade às suas propriedades. As providências envolvem instrumentos de crédito e fiscais, assegurar preços compatíveis com os custos exigidos pela produção, bem como a garantia da posterior comercialização, além do incentivo à pesquisa e ao incremento tecnológico, a assistência técnica e extensão rural, o seguro agrícola, o fomento ao cooperativismo, o fortalecimento da infraestrutura rural (eletrificação e irrigação), e a habitação para o trabalhador rural. Cumpre salientar que todas as providências atinentes à política agrícola deverão contar com a efetiva participação de produtores e trabalhadores rurais, além dos setores de comercialização, armazenamento e transportes, na sua feitura, por expressa determinação constitucional (art. 187).

Foi promulgada em 1991 a Lei 8.171, que tratou da política agrícola e que definiu seu objeto no art. 1º: “Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.” A lei traz, ainda na parte dos princípios, seus fundamentos (art. 2º), dentre os quais se destacam os seguintes:

I - a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social

e econômica da propriedade [...];

IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social [...];

VI - o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.

O Estatuto da Terra já havia definido a política agrícola, como fez com a reforma agrária, como sendo “[...] o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.” (art. 1º, § 1º)

Marcos Pereira Castro (2008, p. 236) definiu a política agrícola como

[...] um instrumento do Poder Público, a fim de disciplinar e fomentar a atividade agrária no sentido de consolidar uma produção com qualidade e quantidade suficientes para a satisfação da demanda das gerações atuais, sem, no entanto, prejudicar os interesses das gerações futuras. Em síntese, é a ação estatal com o propósito de induzir a atividade econômica a buscar determinados fins, como a diversificação do sistema produtivo, a otimização do aproveitamento dos recursos naturais e o equilíbrio agrossistêmico.

José Afonso da Silva (2007, p. 823, grifo nosso), após sintetizar o mandamento constitucional relativo à política agrícola, criticou-a, com o seguinte argumento:

Neste artigo, a Constituição deixa bem claro que a política agrícola, assistência financeira e técnica e outros estímulos não caracterizam a reforma agrária, pois não importam em intervenção na repartição da propriedade e da renda da terra. Mas a Constituição, por certo, amparou mais a política agrícola do que a reforma agrária. **Enquanto a esta se opuseram inúmeros obstáculos, àquela tudo corre liso e natural, porque aí o beneficiário é a classe dominante.**

Se esta é a situação atual da política agrícola (“mundo do ser”) não é o que determina a Constituição (“dever ser”). É evidente que a política agrícola deve ser orientada no sentido de viabilizar a produtividade das propriedades rurais. Se a reforma agrária propugnada pela Constituição visa a constituir novos “produtores”, deve o Estado, inescapavelmente, proporcionar condições (técnicas, tecnológicas, creditícias, infraestruturais etc.) para a efetivação da produtividade almejada. Veicular o orçamento da política agrícola aos grandes produtores rurais é, de um lado, munir com capital quem já é abastado e, de outro, inviabilizar terminantemente a reforma agrária. Nada menos consentâneo à lógica constitucional sobre a matéria. A leitura de alguns dos objetivos da política agrícola consignados no art. 3º da lei



8.171/91 é suficiente para se rechaçar o argumento criticado<sup>2</sup>, ao menos na perspectiva do que deve ser (e para isso, mais uma vez há o respaldo da legislação às lutas sociais) a citada política.

Trata-se, assim, de se buscar algo próximo do que Juarez Guimarães (2008, p. 285) identificou como sendo

[...] a potencialização, via reorientação das prioridades das políticas públicas, de crédito e de inovação tecnológica, de seguro agrícola e de formação de novas cadeias produtivas, das formas cooperativas, comunitaristas e de economia solidária já hoje constituídas no campo brasileiro apoiadas nas redes dos movimentos sociais.

O cientista político vislumbra ainda que “[...] esta cultura em formação é, por excelência, a grande via de passagem de milhões de pobres sem inserção formal na economia, hoje assistidos por programas emergenciais, para uma condição mais plena de cidadãos.” (GUIMARÃES, 2008, p. 285). Casar uma política agrícola ampla e participativamente construída com uma reforma agrária substancial é fundamental para se pavimentar este caminho rumo à cidadania.

### *1.1.3 A função social da propriedade e questão da “produtividade”*

Determinou, ainda, a Lei Maior, que a pequena e média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, desde que o proprietário não possua outra propriedade (art. 185, I). Este inciso se justifica pelo fato de que as propriedades nele mencionadas, segundo Eros Roberto Grau (2010, p. 240-241), são propriedades com função individual, não podendo, portanto, serem desapropriadas com fulcro no interesse social, para fins de reforma agrária. Propriedades com função individual são aquelas que

<sup>2</sup> Conforme se depreende do conteúdo dos incisos citados (art. 3º):

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais [...];

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura [...];

VI - promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;

VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;

X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família [...];

XVII – melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural [...].

servem à garantia da subsistência individual e familiar (e, por conseguinte, servem à dignidade da pessoa humana), consistindo em um direito individual, e, como tal, tutelada pelas constituições em geral, tanto as capitalistas, como as de cunho socialista. Mesmo assim, entende-se que a função social deverá ser cumprida, desde que se procede a uma correta compreensão<sup>3</sup>, para o caso específico em tela, da produtividade, já que da propriedade voltada à subsistência individual ou familiar não cabe cobrar produção econômica mensurada através dos índices de eficiência e utilização econômica. Não é esta a finalidade deste tipo de produtividade, o que redundaria em compreensão diversa da função social a ela aplicada.

O art. 185, em seu inciso II, consagrou uma segunda hipótese de insuscetibilidade à desapropriação, que diz respeito à “propriedade produtiva”. Sobre a “propriedade produtiva” mencionada no inciso citado, José Afonso da Silva (2009, p. 747) entende que “[...] a proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos.” *Data maxima vênia*, parece incorreto o posicionamento do consagrado constitucionalista. Aceitar a argumentação aduzida é compreender “propriedade produtiva” reduzindo-a a produtividade econômica, em detrimento do que é socialmente útil, relevante coletivamente; em síntese, no que toca ao cumprimento de sua função social (BERCOVICI, 2011a, p. 99). Deve-se, destarte, compreender o aproveitamento racional e adequado (art. 186, I), como produtividade e utilidade social.

Mesmo porque, o *caput* do art. 184 é claro em determinar a aptidão para desapropriação da propriedade que não cumpre sua função social. Não se trata, aqui, de nenhuma invenção hermenêutica. Uma leitura sistemática do texto constitucional é suficiente para derrubar a equivocada tese de que basta à propriedade ser produtiva do ponto de vista econômico para ver-se livre da incidência da desapropriação. Carlos Marés (2003, p. 130) também entende que

[...] pela definição constitucional, produtivas são as terras que além de cumprir a função social, criam riquezas não somente para o presente, mas que possam continuar sendo produzidas no futuro. Caso a Constituição desejasse excepcionar as terras rentáveis de programas de reforma agrária mesmo quando não cumprissem sua função social, o diria com todas as letras, deixando claro tratar-se de uma exceção.

Tarso de Melo (2009, p. 77) criticou a existência de autores e aplicadores do Direito, aferrados ao dogmatismo jurídico e à ideologia dominante, que se utilizam desta suposta

---

<sup>3</sup> A adequação da aplicação do princípio da função social da propriedade foi trabalhada na instigante pesquisa realizada por Deborah Caetano de Freitas Viadana (2012), só que com enfoque para a situação das terras indígenas.

antinomia:

Aparentemente, não há qualquer antinomia aí, tampouco há dúvida de que produtiva é apenas aquela propriedade que cumpre a função social detalhada no art. 186 da Constituição. Ou seja, as duas normas poderiam conviver tranquilamente. Mas não é bem assim. Por obra do dogmatismo jurídico, a serviço da ideologia dominante, há autores e, o que é pior, há juízes que consideram tais artigos como autônomos e admitem critérios de produtividade outros que não os previstos na própria Constituição!

Por conta disso, diagnostica Antônio Escrivão Filho (2011, p. 182-183) que este inciso veio a configurar uma “pedra no caminho” da eficácia da função social da propriedade, reduzindo sua interpretação à literalidade de seu texto, e considerando este apartado do restante do ordenamento jurídico. O autor vê, ainda, certa intencionalidade na inserção do citado dispositivo:

Verifica-se, ainda, que tal *pedra* constitucional fora colocada intencionalmente *no caminho*, pelos mesmos agentes constitucionais que, atualmente, pleiteiam a própria diferenciação e exclusão entre função social da propriedade e produtividade, perniciosamente interpretada nos termos da sua estrita dimensão econômica, de modo a desafetar da propriedade produtiva (nesta concepção) a sua função social, e eximi-la, assim, da modalidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. (ESCRIVÃO FILHO, 2011, p. 183, grifo do autor).

Desta forma, aspecto central para a temática é a adequada compreensão do art. 186 da Constituição<sup>4</sup>, que determina que o cumprimento da função social por parte da propriedade rural depende do atendimento simultâneo a quatro requisitos: “aproveitamento racional e adequado”; “[...] utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”; “[...] observância das disposições que regulam as relações de trabalho”; e a “[...] exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” A Lei 8.629/93, que regulamentou os dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária, reproduziu os requisitos da função social elencados na Constituição, e explicitou nos parágrafos do art. 9º o que cada um quer dizer<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Registra-se que a Constituição de 1988 consignou já em seu art. 5º, XXII e XXIII, respectivamente, que: “é garantido o direito de propriedade”; “a propriedade atenderá a sua função social [...]”;

<sup>5</sup> “§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.”

Vê-se, portanto, que a função social da propriedade é princípio multifacetado, dispondo de dimensões outras que não somente a da produtividade econômica. Ocorre que, conforme salienta Elisabete Maniglia (2005, p. 37), na realidade, o próprio INCRA, que possui a incumbência de averiguar o cumprimento da função social das propriedades rurais, cinge-se a aferir o cumprimento do elemento econômico, através da medição dos graus de utilização da terra (GDU), que deverão perfazer um total de 80% das parcelas economicamente aproveitáveis), e de graus de eficiência (GDE), que deverão ser iguais ou superiores a 100%, desconsiderando os demais elementos informadores da função social, e reiterando o errôneo entendimento que confunde função social com o atendimento à produtividade.

Esta equivocada identificação deve ser rechaçada, e não há elementos normativos que a justifiquem. A compreensão do princípio passa por sua consideração em relação com a ideia de propriedade, que já não é mais a que preponderou no séc. XIX e informou todo o paradigma liberal. Seu conceito hoje deve ultrapassar a ideia anacrônica que identificava o direito de propriedade como direito subjetivo apenas, que em nada deveria ser limitado. Deve-se levar em consideração que a propriedade, nos Estados contemporâneos, além de servir como instrumento de garantias individuais, contra a intromissão indevida do Poder Público, também deve servir “[...] como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva, perante os fracos e desamparados.” (COMPARATO, 1997, online).

Neste sentido, Eros Grau (2010, p. 248-249) afirma que a coerência entre direito subjetivo e função social da propriedade pode ser demonstrada a partir de duas vertentes: “[...] tomada uma primeira vertente, a compatibilização entre direito subjetivo e função é desenvolvida a partir da análise da evolução da realidade jurídica, do liberalismo até nossos dias”, onde se observa a integração da função social aos conceitos de propriedade, “[...] que se consuma na conciliação do individual e do social.” Observa-se, ainda, segundo o autor, a superação da dicotomia entre público e privado, observando-se uma mudança qualitativa no que diz respeito “[...] ao direito na sua realização concreta, destinada à satisfação de exigências de caráter social.” A propriedade segue sendo um direito subjetivo, mas agora possui uma função social, sendo seu fundamento indiscernível de seu uso: “[...] trata-se, então, de um direito subjetivo com uma função necessariamente social.”

Segundo Grau (2010, p. 248-249), a segunda vertente que busca a compatibilização entre direito subjetivo e função “[...] é estruturada sobre a distinção entre os momentos estático e dinâmico da propriedade”: quando examinada em seu momento estático, “[...] como expressão da situação jurídica do proprietário, a propriedade é direito subjetivo”; no momento

em que é analisada em seu dinamismo, ela é função, “[...] isto é, é instrumento de uma função – quando vista e entendida como atividade.”

O autor ainda menciona duas concepções de definição normativa relacionadas à função social, uma negativa e outra positiva. A primeira diz respeito às obrigações de não-fazer, que visam coibir os abusos de direito. A segunda requer comportamentos positivos do proprietário. Grau (2010, p. 249-250) situa a primeira concepção como consentânea à ideologia do Estado Liberal, enquanto a segunda estaria “[...] comprometida com a ideologia que reconhece a necessidade de se colocar à disposição da ordem jurídica instrumentos de conformação do processo econômico e social.” No que diz respeito à Constituição da República de 1988, assevera Comparato (1997, online, grifo do autor) que “[...] é, justamente, à luz dessa consideração da propriedade como fonte de deveres fundamentais que se deve entender a determinação constitucional de que ela *atenderá à sua função social* (art. 5º, inc. XXIII).”

Gilberto Bercovici (2005, p. 145 e 147), no mesmo sentido, consente que a função social seria mais que uma limitação, mas o próprio “[...] fundamento, razão e justificação da propriedade”, passando a integrar o seu próprio conceito, e conferindo-lhe legitimidade. A propriedade, deste modo, passa a incorporar a função social em seu conceito, como elemento que a legitima, ou através do qual se tenta conferir-lhe legitimidade. Outrossim, “[...] a função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo ‘social’ indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário.”

Chega a semelhante conclusão o próprio Eros (GRAU, 2010, p. 251), que aponta as atuais propriedades, impregnadas com o princípio em comento, como “verdadeiras propriedades-função social”: “[...] o princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade (destas propriedades), de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade.” O jurista arremata: “[...] em razão disso – pontualizo – é que justamente a sua função justifica e legitima essa propriedade.”

Fábio Konder Comparato (1997, online) é contundente ao afirmar o despropósito de se conceder à propriedade que serve apenas ao exercício de poder contra outrem o *status* de direito humano:

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma

garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.

Carlos Frederico Marés (2003, p. 134) entende, igualmente, que nos sistemas de bem-estar social a terra deve cumprir uma função social garantidora dos “[...] direitos dos trabalhadores, do meio ambiente e da fraternidade”, sendo esta obrigação imputada ao proprietário, que deverá perder a proteção jurídica ao seu título em caso de descumprimento da função social. Marés, neste caso, é enfático: “não há direito de propriedade para quem não faz a terra cumprir sua função social.”

Eros Grau (2010, p. 344-345) ressalta o caráter contraditório do tratamento conferido à propriedade dotada de função social. Isto porque, a propriedade é justificada, é legitimada, justamente por sua função. Seguindo esta lógica, adverte o autor, chega-se forçosamente à conclusão de que a propriedade dotada de função social que não a esteja cumprindo não será mais objeto de proteção jurídica, falecendo o direito de propriedade outrora atribuído ao seu titular. Eros conclui, destarte, com relação à propriedade que não cumpre função social, não há que se falar em propriedade “desapropriável”, na medida em que só se pode desapropriar a propriedade, não havendo, pois, o que se desapropriar onde não mais se configura o instituto. Afirma, ainda, que em caso de desapropriação de “propriedade” que não cumpre sua função social, com indenização ao “proprietário”, o Estado incorre em pagamento indevido, ao qual corresponderá enriquecimento sem causa do “proprietário” beneficiado, sendo que o correto seria o perdimento do bem. Mas o autor deixa claro que, a despeito da clareza do raciocínio, “[...] proposta como tal não é acatada pelo texto constitucional.” Neste sentido, Marés (2003, p. 108) entende que “[...] a manutenção do pagamento ou indenização pela recuperação de terras para fins de reforma agrária mantém o velho conceito liberal de propriedade e não o atualiza.”

É passada a hora de se operar a mudança paradigmática no que concerne à concepção de propriedade, mas o horizonte parece indicar a recalcitrância do vetusto instituto em sua versão liberal, refratária ao novo paradigma que se pretende democrático.

Se a propriedade que serve como poder de opressão, de subjugar o outro, não merece ser albergada pela proteção conferida aos direitos humanos fundamentais, surge uma evidente limitação ao instituto da função social da propriedade conforme caracterizado pela Constituição de 1988: a estrutura fundiária nacional poderá ser composta por diversos latifúndios, desde que os mesmos cumpram a função social em suas diversas facetas. Ou seja,

o ordenamento jurídico brasileiro protege o latifúndio cumpridor dos requisitos constantes no art. 186 da Constituição. Evidentemente, a mera existência de latifúndios em um cenário de absurda concentração fundiária, de miserabilidade, de luta pela terra, é indicativo incontestável da injustiça que impera no meio rural. A propriedade, neste contexto, serve como instrumento de poder, e contrasta com grandes contingentes em situação de penúria, impossibilitados de trabalhar e ter vida digna no campo.

Nesta mesma direção argumenta Tarso de Melo (2009, p. 110, grifo do autor):

As grandes propriedades rurais que são *bens de produção*, mesmo quando submetidas ao cumprimento de *função social* constitucional, continuam gerando riqueza que é apropriada individualmente. Assim, a inversão fetichista que não pode se perpetuar é a que obscurece o fato de que o latifúndio, mesmo cumprindo a *função social* que a Constituição lhe comina, não deixa de ser um *bem de produção* que funciona nos moldes do individualismo capitalista.

Desnecessário dizer que este raciocínio é um exercício argumentativo, já que na realidade, até o momento, o latifúndio que cumpre apenas a dimensão econômica (“produtividade”) permanece incólume à incidência da desapropriação, ao arrepio do texto constitucional.

Vê-se que mesmo com toda a mudança operada na concepção de propriedade, esta ainda desempenha importante função no direito e na sociedade como um instituto sem conteúdo, absolutamente abstrato, uma relação garantida pelo direito entre os homens e os bens (MELO, 2009, p. 58). É que, conforme aponta Tarso de Melo (2009, p. 61, grifo do autor), “[...] a propriedade enquanto instituto histórico, é ainda hoje o mais sagrado dos institutos, e sua *sacralidade* implica *dogmaticidade*, no sentido de que não se deve questioná-lo.” Bercovici (2005, p. 142) aponta que “[...] a relativização da propriedade – isto é, a retirada do indivíduo enquanto eixo da noção de propriedade – a exclui de sua ‘sacralidade’ e a coloca no mundo profano das coisas, sujeita aos fatos naturais e econômicos.” Mas, infelizmente, o princípio da função social da propriedade não realiza esta “profanação” de maneira contundente, e traz limitações evidentes: “O princípio da função social não subverte o sistema proprietário, pois nele é mantido o ‘primado da economia’, ou seja, não há ‘negação do mercado’; ela apenas possibilita a correção dos aspectos mais *socialmente destrutivos* do mercado.” (MELO, 2009, p. 106-107, grifo do autor).

## 1.2 Um conceito substantivo para a Reforma Agrária brasileira

Após sucinto mapeamento das possibilidades e dos limites contidos no projeto de reforma agrária construído pelo legislador brasileiro (constituente e ordinário), passa-se à tentativa de estabelecimento de um conceito substancial para o instituto, mais coerente com constitucionalismo democrático.

Mas, antes de se buscar o conceito, deve-se partir do abandono das concepções de reforma agrária postas em prática pelos dois últimos governos (Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva), já que ambos, em diferentes medidas, apresentaram políticas equivocadas e insuficientes para a área rural, em desconsideração frontal ao conteúdo do ordenamento jurídico pátrio.

O governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, cometeu erro crasso (ou estratégico) ao identificar reforma agrária com uma inaudita política de assentamentos rurais:

Na concepção dos intelectuais que rodeavam o governo deste [FHC], a reforma agrária fazia parte de “agenda perdida”. Não tendo sido possível realizá-la na época em que seus efeitos seriam significativos, forçá-la a destempo lhes parecia um erro. Daí a transformação da reforma em um programa de assentamentos rurais, dispersos e isolados uns dos outros, destinados unicamente a atenuar os conflitos sociais do campo, ali onde eles poderiam ameaçar a ordem social. Durante os oito anos de mandato de FHC, os assentamentos localizados em regiões distantes e em terras de má qualidade seguiram sempre muito atrás da demanda por terra. (SAMPAIO, 2003, online).

Para João Pedro Stédile (2000, p. 159-160) o que havia no Brasil à época era uma política de assentamentos em que o governo federal, e até governos estaduais, em virtude da pressão dos movimentos sociais e para evitar que os conflitos fundiários se convertessem em conflitos políticos, conseguiram áreas para assentar famílias, não para resolver o problema da concentração fundiária, mas para se verem livres do problema dos sem-terra. Stédile ressalta o fato de que esta é a política que foi adotada pelos governos brasileiros, em variadas intensidades, desde os governos militares.

Segundo Bernardo Mançano Fernandes (2008, p. 78-79), o governo Fernando Henrique entendeu que eliminaria a questão agrária levando a cabo uma extensa política de assentamentos, o que evidentemente não aconteceu. Dado o fracasso de sua estratégia, em seu segundo mandato o governo mudou radicalmente a orientação frente à questão, investindo na criminalização das ocupações, através da criação de Medidas Provisórias inviabilizadoras do assentamento de famílias ocupantes e da desapropriação de terras ocupadas.

Numa abrangente pesquisa sobre a ação política do MST no período do governo FHC,



Bruno Konder Comparato (2003, p. 55, 61-62) concluiu que, sem dúvida, o maior adversário do MST era o governo, e trouxe a opinião de João Pedro Stédile: “O governo FHC faz uma leitura da realidade agrária brasileira dizendo que não existe mais problema agrário na sociedade.” Mais adiante, o autor destacou uma intervenção do então Ministro da Justiça, Íris Rezende, em uma reunião com secretários de segurança de vários Estados, onde afirmou que “[...] polícia e fazendeiros têm de andar de mãos dadas para cumprir mandados judiciais.” Ainda segundo Bruno Comparato, “[...] nessa mesma ocasião, de acordo com a revista Veja, o Ministro da Justiça se disse arrependido de não ter apoiado a polícia do Pará no episódio de Eldorado dos Carajás.”

Estes relatos confirmam a insensibilidade do governo para a questão agrária, bem como sua vocação para a criminalização dos movimentos sociais que, em suas atuações, lutavam por justiça<sup>6</sup>.

Outros aspectos importantes da “gestão” FHC para a questão agrária foram a “[...] introdução de mecanismos de mercado para a obtenção de terras” (tema este a ser abordado em item apropriado), e a “[...] separação da questão agrária da questão agrícola no plano da institucionalidade”, sendo que ao Ministério da Agricultura ficou a incumbência de tratar a questão da produção empresarial, enquanto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário coube as questões atinentes aos agricultores familiares e assentados (MEDEIROS, 2003, p. 73). Esta separação denota a incompreensão da questão agrária por parte do governo, que não acompanhou a política de assentamentos de um conjunto de políticas públicas voltadas para produtividade dos mesmos. O aspecto da capacidade produtiva dos assentamentos foi negligenciado, como se produtividade fosse conceito afeito apenas ao agronegócio.

O governo Lula, por sua vez, composto por um partido que militou historicamente ao lado das causas populares, “[...] criou uma nova política agrária que, paradoxalmente, fez avançar e refluir a luta pela terra e a reforma agrária.” (FERNANDES, 2008, p. 80).

Reginaldo C. C. Moraes e Claudinei Coletti (2006, p. 107, grifo do autor) citam alguns

---

<sup>6</sup> Cumpre citar que o Judiciário caminhou em sentido oposto quando, neste período, numa histórica decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça na apreciação da prisão de lideranças “sem-terra”, conforme destacou Elisabete Maniglia: “em decisão histórica, o Superior Tribunal de Justiça por meio da 6ª Câmara, por ocasião da prisão das lideranças dos ‘sem-terra’, por unanimidade, discorreu que a atitude do MST não caracteriza esbulho possessório e que o País é responsável pela grande dívida social que se tem com os miseráveis afastados do bem da vida. Frisou o ministro Vicente Cernichiaro que a luta pela reforma agrária é um paradigma a ser cumprido. A demora de sua implantação gera reações nem sempre cativas, não havendo, portanto, esbulho possessório por parte do MST e não, conseqüentemente, crime, pois a conduta do agente de esbulho possessório é substancialmente distinta da conduta da pessoa com interesse na reforma agrária. Particularmente, esta pesquisadora já havia adotado essa postura por ocasião da defesa de seu mestrado, em 1994, na USP, sustentando que a invasão não é crime, porque não complementa o quesito da culpabilidade na estrutura do crime, não havendo, portanto, culpa por quem a pratica, mas descaso governamental somado ao descumprimento da função social, não se caracterizando, assim, o delito.” (MANIGLIA, 2010, p. 239).

“programas” governamentais que traduzem parcerias com o MST:

**Paes**, Programa de Acompanhamento às Empresas Sociais, que visa superar os limites gerenciais e organizativos através da implantação de sistemas de assessoramento e autocontrole;

**Ates**, Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, que viabiliza a contratação de técnicos pelas cooperativas e associações estaduais através de recursos provenientes de convênios com o Incra;

**Pronaf**, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que compreende a chamada Compra Antecipada da Agricultura Familiar; e

**Pronera**, Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária.

A despeito disso, o governo Lula não foi marcado apenas por realizações qualitativas no que tange à reforma agrária. Extrai-se da arguta leitura de Mançano Fernandes (2008, p. 80) que,

[...] de forma velada, o governo Lula não desapropriou terras nas regiões de interesses das corporações para garantir o apoio político do agronegócio. Mesmo em regiões de terras declaradamente griladas, ou seja terras públicas sob o domínio dos latifundiários e do agronegócio, o governo não tem atuado intensamente no sentido de desapropriar as terras. Somente as ocupações e o acirramento dos conflitos é que podem pressionar o governo a negociar com o agronegócio para cessão da fração do território em conflito. Mas, ao mesmo tempo em que ocorre esta lentidão, o presidente precisa dar uma resposta objetiva aos camponeses sem-terra. Esta postura resultou numa reforma agrária paradoxal. Aproveitando-se do acúmulo das experiências de implantação de assentamentos, o governo Lula investiu muito mais na regularização fundiária de terras de camponeses na Amazônia do que na desapropriação de novas terras para a criação de novos assentamentos de reforma agrária.

Ou seja, a orientação do governo Lula consistiu, segundo a crítica conjuntural de Bernardo Mançano Fernandes, na opção pela regularização fundiária em detrimento do uso da desapropriação, opção esta tomada com o intuito de não criar atritos com parcela da base aliada ligada ao agronegócio. Assim, o aumento do território camponês se deu através da regularização fundiária de terras públicas, e da compra de terras por meio de políticas creditícias, o que gerou, formalmente, o aumento da quantidade de unidades camponesas, quando o INCRA as incorpora em seu cadastro, como se fossem resultados da reforma agrária (FERNANDES, 2008, p. 82).

Para Fernandes (2008), como no Brasil a fronteira agrícola se encontra aberta, na região da Amazônia, o que se verifica é tanto o aumento do território do campesinato, quanto do agronegócio. Nisto reside o elemento paradoxal da reforma, segundo o autor, que explica: “[...] a reforma agrária é compreendida pelas mudanças na estrutura fundiária de um país. No caso do Brasil, essa mudança está ocorrendo, mas a desconcentração fundiária não. O Brasil

amplia o território agrícola e a concentração de terras.” Entretanto, “[...] o aumento dos territórios do campesinato e do agronegócio aponta para uma acirrada disputa territorial no futuro próximo com o começo do fechamento da fronteira agrícola brasileira”, o que terminará com o paradoxo atual da reforma agrária, colocando em seu lugar a intensificação dos conflitos fundiários (FERNANDES, 2008, p. 83).

Este cenário, somado ao histórico absenteísmo no que diz respeito às políticas para o campo, torna atual e premente a necessidade da luta por uma reforma agrária que vá além da mera política de assentamentos e da política de regularização. Trata-se de romper com o que Juarez Guimarães (2008, p. 274-277) chamou de domínio de uma narrativa liberal da modernização, caracterizada pela defesa da concepção do direito incondicionado de propriedade, somado à organização da produção para a otimização do lucro, bem como a uma funcionalidade da agricultura direcionada à exportação, fatores estes que explicam a ausência de uma narrativa republicana da questão agrária. Portanto, se a “não História da reforma agrária” está na gênese de nossa “[...] república imperfeita, inacabada ou assimétrica, é preciso atualizar a questão agrária para realizar a República no Brasil.”

Este empreendimento passa pela compreensão da reforma agrária como uma das faces da luta contra a desigualdade econômica e social (MEDEIROS, 2003, p. 95), ou, de forma mais ampla, como mecanismo de efetivação de justiça, para a área rural (MANIGLIA, 2006). A elaboração de um conceito adequado para a reforma passa, ainda, pela análise de outros aspectos constantes na Constituição de 1988.

### *1.2.1 Reforma Agrária e a Cláusula Transformadora do art. 3º da CF/88*

Para a construção de um conceito substantivo de reforma agrária, arrimado no ordenamento jurídico brasileiro, deve-se destacar um primeiro aspecto: o fato de a Constituição de 1988 ter, em seu art. 3º, uma “cláusula transformadora” por excelência, “[...] um instrumento normativo que transformou fins sociais e econômicos em jurídicos, atuando como linha de desenvolvimento e de interpretação teleológica de todo o ordenamento constitucional.” (BERCOVICI, 2011b, p. 578).

Sobre esta “cláusula”, tratou Bercovici (2005, p. 36):

O art. 3º da CF, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a “cláusula transformadora” da Constituição. A ideia de “cláusula transformadora” está ligada ao art. 3º da Constituição italiana de 1947 e ao art. 9º, 2 da Constituição espanhola de 1978. Em ambos os casos, a cláusula transformadora explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la.

Outrossim, a Constituição brasileira expressa a existência de uma realidade injusta e a necessidade de transformá-la. O art. 3º contido no diploma constitucional elenca como objetivos fundamentais da República brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem nenhuma espécie de discriminação negativa. Se a intenção do constituinte era a construção retórica de um direcionamento grandioso para a República, foi mau sucedido, já que veio a fornecer importantes subsídios para a luta social.

Segundo José Afonso da Silva (2009, p. 46), estes objetivos são definidos como “[...] obrigações transformadoras do quadro social e político retratado pelo constituinte”, bem como possuem o sentido, também, “[...] de conotar o caráter dirigente da Constituição, inspirado na Constituição Portuguesa de 1976, fugindo do figurino clássico da ‘Constituição-garantia’, de inspiração liberal.” José Afonso adverte, ainda, que não se trata de “[...] objetivos de governo, mas do Estado Brasileiro, denominado ‘República Federativa do Brasil’. Cada governo pode ter metas próprias de sua ação, mas elas têm que se harmonizar com os objetivos fundamentais aí indicados.” O autor é contundente ao afirmar que se tais metas apontarem em outro sentido serão inconstitucionais.

Em sentido próximo, sustenta Eros Grau (2010, p. 45) que a incompatibilidade entre programas de governo e o modelo econômico definido pela Constituição resulta em uma situação de inconstitucionalidade institucional e/ou normativa. O autor afirma que a Constituição de 1988 define um modelo econômico de bem-estar, o que é “[...] desenhado desde o disposto nos seus arts. 1º e 3º, até o quanto enunciado em seu art. 170”, o que não pode ser ignorado pelo Executivo, que se encontra vinculado a estas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo.

Mais que uma questão de constitucionalidade da ação governamental, trata-se da própria legitimidade do governo (e do Estado) para a persecução dos objetivos consagrados e dos direitos contidos na Lei Maior: “[...] não havendo concretização da Constituição enquanto mecanismo de orientação da sociedade, ela deixa de funcionar enquanto documento legitimador do Estado.” (BERCOVICI, 2011a, p. 102).

E neste cenário torna-se plausível o questionamento de Rogério Gesta Leal (2001, p. 186):

Se os direitos do cidadão existem e estão previstos na *lei*, e o supracitado art. 3º da CF/88 explicita os objetivos que o país deve perseguir, até que ponto a incompetência dos organismos oficiais em não atendê-los não autoriza a desobediência civil como meio para alcançá-los, considerando serem todos os brasileiros intérpretes e sujeitos constitucionais?

Por se tratar de uma Constituição “dirigente”, a Carta de 1988 “[...] volta-se à transformação da sociedade, transformação que será promovida na medida em que se reconheça no art. 3º – e isso se impõe –, fundamento à reivindicação, pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas.” (GRAU, 2010, p. 217). Políticas públicas estas que, conforme consigna o autor, serão objeto de reivindicação respaldada pela Constituição, e que deverão redundar em prestações estatais positivas na sociedade. Sobre o alcance deste dispositivo, Gilberto Bercovici (2005, p. 113) enxerga potencial ruptural em sua fórmula, pois que “[...] determina um inequívoco programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas que, se implementadas, consubstanciarão uma real ruptura com as atuais estruturas sociais e econômicas.”

A reforma agrária vem a ocupar lugar proeminente na persecução destes objetivos fundamentais, devendo “[...] ocorrer no âmbito de uma vasta política de desenvolvimento social e econômico”, segundo a Constituição, sendo que a “[...] sua viabilização atende aos objetivos fundamentais da República, especialmente no tocante à erradicação da pobreza e marginalidade e redução das desigualdades sociais (art. 3º).” (BERCOVICI, 2005, p. 166). As políticas públicas voltadas para a concretização da reforma deverão ser direcionadas, forçosamente, para o atendimento dos objetivos da República, o que envolve contemplar a questão social em consonância com a econômica, através de políticas sociais, da política agrícola e demais políticas voltadas à viabilização dos assentamentos.

A reforma agrária ao proporcionar moradia, trabalho e, conseqüentemente, possibilidades de desenvolvimento das potencialidades dos assentados, converte-se em importante vetor de combate à pobreza, à marginalização e às desigualdades, preenchendo o conteúdo da dignidade humana de forma concreta, através da realização pessoal e social dos envolvidos no processo. Não é em outro sentido a concepção advogada por Ana Paula Gularte Liberato (2003, p. 71-72), ao conceber a reforma como um direito humano fundamental: “[...] a reforma agrária possibilita a propulsão da dignidade da pessoa humana, este instituto jurídico pode ser considerado um direito fundamental do homem, uma vez que é capaz de materializar e efetivar os direitos subjetivos inerentes à condição humana.”

### *1.2.2 Reforma Agrária e a Constituição Econômica*

Um segundo aspecto a ser abordado consiste no fato da reforma agrária ter sido situada no Capítulo III, do Título VII, da Constituição de 1988, “Título” este que compreende a “ordem econômica e financeira”. A inserção da reforma junto à ordem econômica traz

profundas implicações para a matéria. Deve-se, inicialmente, tratar, na brevidade que o presente trabalho impõe, da relevância do surgimento das “constituições econômicas”, seu significado e implicação no constitucionalismo democrático brasileiro que se consagrou na Constituição de 1988, para posteriormente abordar a Constituição Econômica brasileira em consonância com a reforma agrária.

Advém da crise do paradigma liberal, inaugurador do constitucionalismo, e de toda a efervescência social por ele engendrada, a necessidade de construção de um novo paradigma constitucional que ultrapassasse a ideologia individualista, a pregação da abstenção do Estado em relação à sociedade, numa pretensa postura de “neutralidade”, onde importava somente a proteção da propriedade privada e a manutenção da ordem e da segurança jurídica propiciadoras do desenvolvimento econômico burguês. Consoante análise de Menelick de Carvalho Netto (2000, p. 479),

[...] a vivência daquelas idéias abstratas que conformavam o paradigma inicial do constitucionalismo logo conduz à negação prática das mesmas na história. A liberdade e a igualdade abstratas, bem como a propriedade privada terminam por fundamentar as práticas sociais do período de maior exploração do homem pelo homem que se tem notícia na história, possibilitando um acúmulo de capital jamais visto e as revoluções industriais. Idéias socialistas, comunistas e anarquistas começam a colocar em xeque a ordem liberal e a um só tempo animam os movimentos coletivos de massa cada vez mais significativos e neles se reforçam com as lutas pelos direitos coletivos e sociais [...].

Neste contexto, segundo Bercovici (2004, p. 25), as Constituições formuladas após a Primeira Guerra Mundial apresentaram algumas características comuns, como a inserção dos direitos sociais (ou direitos prestacionais) ao lado dos direitos individuais, sendo aqueles “[...] direitos ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos.” Para o citado jurista, estas novas constituições representaram a busca do estabelecimento de uma democracia social, através de dispositivos sobre a ordem econômica e social, entre outros, bem como consagrando o princípio da função social da propriedade.

José Luiz Quadros de Magalhães (2008, p. 38-39) trouxe os dois marcos iniciais deste período, a saber, a Constituição Mexicana (1917) e a Constituição de Weimar (1919):

Em 1917, no México, o mundo assiste ao advento da primeira Constituição Social que, mantendo o núcleo liberal de direitos individuais e políticos, amplia o catálogo de direitos fundamentais acrescentando dois novos grupos de direitos: os direitos sociais relativos ao trabalho, à saúde, à educação, à previdência, e os direitos econômicos, marcando a postura intervencionista do Estado, que passa a regular a economia e, em alguns casos, a exercer atividades econômicas. Embora

cronologicamente a Constituição Mexicana de 1917 tenha sido a primeira, a Constituição matriz do constitucionalismo social foi a de Weimar (Alemanha, 1919).

Mario Lúcio Quintão Soares (2001, p. 283) caracterizou este período como sendo de

[...] ampliação da zona de aplicabilidade dos direitos à igualdade e à propriedade, mediante reformas ou através de rupturas no sistema capitalista, que resultou na passagem do Estado Liberal (marcado pela idéia de limitação ao poder) para o Estado Social (caracterizado pela participação no poder).

Bercovici (2005, p. 33) ressalta que estas novas constituições, situadas no “constitucionalismo social” do séc. XX, não mais se propõem a receber passivamente uma realidade econômica empiricamente estruturada, mas possuem a pretensão de modificar a estrutura existente, e, adrede, “[...] positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos.” Para o autor, estas constituições são essencialmente diretivas (“dirigentes”), sendo que

[...] a importância da Constituição Econômica, segundo Vital Moreira, é a possibilidade que ela abre de se analisar a totalidade da formação social, com suas contradições e conflitos. A Constituição Econômica torna mais clara a ligação da Constituição com a política e com as estruturas sociais e econômicas. (BERCOVICI, 2005, p. 37).

Washington Peluso Albino de Souza (2002, p. 23), de forma elucidativa, define a Constituição Econômica como

[...] componente do conjunto da Constituição Geral. Apresenta-se na tessitura estrutural desta, não importa se na condição de Parte, Título, Capítulo ou em artigos esparsos. Sua caracterização baseia-se tão-somente na presença do “econômico” no texto constitucional. Por este registro, integra-se na ideologia definida na Constituição em apreço e a partir desta são estabelecidas as bases para a política econômica a ser traduzida na legislação infraconstitucional.

De modo que a Constituição Econômica está contida na Constituição dirigente, e “[...] compreende a enunciação dos fins da política econômica, postulando, na sua conformação, a implantação de uma *nova* ordem econômica.” (GRAU, 2010, p. 76). Ou seja, será justamente a partir da presença do “econômico” na Constituição, e da ideologia constitucionalmente adotada por esta, que a política econômica de Estado deverá ser formulada (BERCOVICI, 2005, p. 13).

Sobre o conceito de “ideologia constitucionalmente adotada”, a lição de Washington Peluso Albino de Souza (2002, p. 81) é esclarecedora, motivo pelo qual segue transcrito o

trecho na íntegra:

Em verdade, havemos de considerar, para melhor simplificação, o sentido da Constituição como lei maior, encarregada de absorver a ideologia, sendo esta uma expressão metajurídica. A partir desta absorção lhe terá assegurado o condicionamento jurídico do dado ideológico que, assim, passará a ser o elemento referencial e fundamental das medidas postas em prática na vida econômica do País. Esse é o sentido que nos interessa no momento, configurando a “ideologia constitucionalmente adotada” como base da “política econômica”, ou seja, de toda a prática da vida econômica assim moldada por aquela ideologia. Digamos, com certa liberdade de expressão, que se trata de estabelecer as bases jurídicas da práxis econômica a ser seguida em obediência ao discurso constitucional.

A Constituição de 1988, que ainda apresenta um teor manifestamente influenciado pelo constitucionalismo social, trouxe em seu bojo uma ordem econômica que se funda, entre outras coisas, na valorização do trabalho humano, tem por fim assegurar a existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, e arrima-se nos princípios da função social da propriedade, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, entre outros, conforme o art. 170. Eros Roberto Grau (2010, p. 353) conclui, em tese sobre o assunto, que a ordem econômica contida na Constituição optou expressamente pelo sistema capitalista, o que parece restar claro, indiscutível. Mas o autor aponta o modelo econômico definido por esta *ordem* como sendo um modelo aberto, que se fechou para mudanças extremas, e que se caracteriza como um modelo de bem-estar. Portanto, argumenta Grau que “[...] a ordem econômica na Constituição de 1988, sendo objeto de interpretação dinâmica, poderá ser adequada às mudanças da realidade social, prestando-se, ademais, a instrumentalizá-la.”

Neste sentido, Bercovici (2011b, p. 578-579) aponta quatro funções para a constituição econômica, quais sejam, “a função de ordenação da atividade econômica”, “a satisfação das necessidades sociais”, “a direção do processo econômico geral” e, por fim, “a função transformadora”, que “[...] está prevista nos objetivos da República (artigo 3º), na reforma urbana e na reforma agrária (artigos 182 a 191), entre outras disposições espalhadas pelo texto constitucional.”

Esta potencialidade transformadora que lateja na ordem econômica em geral atinge diretamente a temática da reforma agrária, nela contida. Grau (2010, p. 252) indica a reforma agrária como “[...] indispensável à realização do fim da ordem econômica quanto à integração e modernização do capitalismo nacional.” A reforma se apresenta como mecanismo capaz de viabilizar a concretização de alguns dos fundamentos (valorização do trabalho humano), finalidades (existência digna a todos) e princípios (como a função social, defesa do meio



ambiente, redução das desigualdades) da “Ordem Econômica”. Consoante já argumentado, a reforma tem (e o Estatuto da Terra já o determinava) como finalidade o atendimento do princípio da justiça social, entre outras coisas. Ela pode propiciar, além disso, trabalho aos camponeses, desde que seja traçada uma política agrícola capaz de viabilizar os assentamentos, tanto no que diz respeito à produtividade quanto no que toca ao cumprimento da função social da propriedade, que abarca, também, a defesa do meio ambiente. Elisabete Maniglia (2002, p. 161) argumentou em tese de doutoramento que “[...] como alternativa ao desemprego, fica a proposta de uma luta por uma reforma agrária que prestigie o modelo de produção familiar, com política agrícola que mantenha o trabalhador rural no campo.” Com relação ao combate das desigualdades, opina Bercovici (2011a, p. 101) que “[...] é impossível refutar o efeito redistribuidor da transferência de propriedade, o que torna a reforma agrária uma das principais políticas de distribuição de renda de que dispõe o Estado brasileiro sob a Constituição de 1988.”

### *1.2.3 A “harmonização” da Ordem Econômica com a Ordem Social na questão agrária*

Por conseguinte, a política econômica tem como aspecto primordial, em se tratando da realidade dos países subdesenvolvidos, a realização das reformas estruturais, devendo o Estado atuar intensivamente no sentido da modificação das estruturas socioeconômicas, bem como para distribuir renda e integrar a população de uma perspectiva social e política (BERCOVICI, 2005, p. 69). A política econômica deverá contemplar a questão agrária, principalmente através da política agrícola, em conjunto com a política social, ambiental, etc., e em consonância com estas e outras políticas.

Para que a reforma agrária cumpra a aludida vocação de materializar as diretrizes da constituição econômica brasileira é imperioso que venha acompanhada, como já mencionado, de uma política agrícola suficiente a tornar os assentamentos produtivos, viáveis, através do intensivo fomento às atividades neles desenvolvidas. Mas, se uma política agrícola adequada é imprescindível para a concretização da versão substancial da reforma, ela não é suficiente. Uma reforma nos moldes traçados no presente trabalho requer, igualmente, uma impactante política social a amparar o projeto de reestruturação do campo.

Isto se justifica pelo fato de que, como lembra Carlos Frederico Marés Souza Filho (2007, p.70), o assentamento deve cumprir sua função social, nos termos contidos no Estatuto da Terra e da Constituição de 1988, sendo que “[...] a observância desta regra é condição de existência da política de reforma agrária.” E, como a função social é composta por diversas

facetas, conforme já mencionado, para que haja seu efetivo cumprimento faz-se necessário não apenas as políticas voltadas à viabilização produtiva do assentamento, mas, igualmente, políticas sociais, políticas de preservação do meio ambiente etc. As políticas de reforma agrária devem vir acompanhadas de outras políticas sociais, como políticas voltadas à educação e saúde.

Marés destaca a necessidade de que o Estado elabore políticas públicas voltadas ao cumprimento de dois pressupostos básicos. O primeiro: a terra deverá ser produtiva e ter acesso ao mercado e, caso assim não seja, deverá haver investimentos para que a terra adquira estas condições. O segundo pressuposto diz respeito à capacidade do assentado torná-la produtiva, individual ou coletivamente. Neste ponto o autor faz a ressalva de que “[...] é muito difícil para o assentado individualmente superar a condição de pobreza sem que o conjunto o faça.” (SOUZA FILHO, 2007, p. 70-71). Por isso que “[...] os dois pressupostos têm que ser realizados coletivamente, ou, dito de outra forma, têm que ter uma perspectiva do assentamento como um todo, ainda que conte com peculiaridades e capacidades individuais”, e que

[...] não há saída alternativa se não for coletiva, embora o coletivo dependa da capacitação individual. As alternativas puramente individuais fazem reproduzir o modelo e, portanto, a reconcentração da propriedade imobiliária e o consequente fracasso da reforma agrária.

Portanto, um conceito adequado de reforma agrária, considerando-se os parâmetros legais existentes (cujos significados permanecem abertos à interpretação), passa pela conjugação da política agrícola, voltada à produtividade, e política social, direcionada à criação de uma estrutura de assistência aos assentados que lhes permitam o estabelecimento de padrões dignos de vida e trabalho nos assentamentos, bem como que propiciem espaços e condições de promoção da sociabilidade, primeiro passo para a mudança da concepção individualista e patrimonialista acima denunciada, resgatando a relevância da dimensão coletiva na vivência local.

Assim, já que a Constituição esboçou um modelo capitalista de reforma agrária, é obrigação do Estado instrumentalizar os assentamentos para que tenham condições de se desenvolverem *apesar* do mercado. Tornar a terra produtiva, nestes casos, significa proteger estes novos produtores do capitalismo predatório, fornecendo os auxílios (econômicos e sociais) a este fim necessários.

A política agrícola, consoante já consignado, deverá prover o assentado de crédito e

incentivos fiscais, bem como atuar na garantia dos preços compatíveis com os custos da produção e da comercialização dos produtos, fornecer assistência técnica, incremento tecnológico, proporcionando uma adequada infraestrutura rural, além da habitação para o assentado.

Ou seja, o Estado se faz presente no campo para uma efetiva reestruturação do rural. Não faz apenas a concessão do uso da terra, mas intervém na realidade para haja desenvolvimento rural, desenvolvimento este que não pode ser confundido com “modernização”, com crescimento econômico, já que envolve as dimensões econômica e social, numa relação de interdependência (BERCOVICI, 2005, p. 67).

A este respeito, Benedito Ferreira Marques (2009, p. 149-152) questiona a terminologia adotada tanto na Constituição quanto no Estatuto da Terra que traz o adjetivo “agrícola” para qualificar a política descrita, já que “[...] o termo é costumeiramente empregado para adjetivar as atividades relacionadas com a produção de gêneros alimentícios de natureza vegetal.” O autor destaca o fato de que a distinção vocabular se opera não só entre produtores rurais, mas também no Código Civil que em seus artigos 1.442 a 1.444 divide o penhor rural em “penhor agrícola” e “penhor pecuário”. Marques entende que teria sido mais acertado nomeá-la como “Política de Desenvolvimento Rural”, nomenclatura esta constante no Estatuto da Terra (Título III). De modo que todos os instrumentos objetivos e medidas pertinentes, estabelecidos legalmente, caracterizam uma política de desenvolvimento rural, a despeito de permanecer a acepção de política agrícola (MARQUES, 2009, p. 152).

É apropriado tocar nesta filigrana terminológica apenas para problematizar uma questão de fundo, que parece ter passado despercebida da crítica à nomenclatura prevalecente. Parece evidente a faceta de propulsão do “desenvolvimento” contida na fórmula legal/constitucional da política agrícola, o que, desta maneira, a credencia como uma autêntica política de desenvolvimento. Todavia, se se quiser ser ainda mais pernóstico no imbróglio dos termos, pode-se apontar que a política agrícola, tal como caracterizada no ordenamento brasileiro, é incapaz de promover, sozinha, o propalado “desenvolvimento”. É que, consoante esclarecedora lição de Gilberto Bercovici (2005, p. 53),

[...] quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas de simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre a assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.

Para que haja desenvolvimento, portanto, não se pode preterir, como vem sendo feito historicamente no Brasil, a chamada “questão social”. A Constituição de 1988, especialmente em sua “Ordem Social”, se valeu da “[...] estratégia social-democrata e do espírito *welfariano*”, e a inserção da seguridade social em seu texto importou em avanço dos mais importantes na política social nacional, possibilitando a criação de um amplo sistema de proteção social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 150, 156).

O texto constitucional inscreveu subsídios importantes para o ataque da questão social, e tratou, em seu Título VIII, da “Ordem Social”, estabelecendo como sua base o primado do trabalho e como seu objetivo o bem-estar e a justiça social (art. 193). Para José Afonso da Silva (2007, p. 828) “[...] a Constituição deu bastante realce à ordem social. Forma ela com o título dos direitos fundamentais o núcleo substancial do regime democrático instituído.”

Sobre a base da ordem social instituída pela Constituição de 1988, José Afonso da Silva (2009, p. 758) entende que “[...] ter como base o primado do trabalho significa pôr o trabalho acima de qualquer outro fator econômico, por se entender que nele o homem se realiza com dignidade.” Com relação ao objetivo, o autor opina que

[...] ter como objetivo o bem-estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, hão de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família, e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimemente distribuída. (SILVA, J. A., 2009, p. 758).

Por isso, fica patente que “[...] a ordem social harmoniza-se com a ordem econômica, já que esta se funda também na valorização do trabalho e tem como fim (objetivo) ‘assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de justiça social’ (art. 170 da CF).” (SILVA, J. A., 2009, p. 758).

No interior da “Ordem Social” a Constituição tratou da seguridade social que compreende, segundo o art. 194, “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” A seguridade social é direito fundamental, por determinação expressa do art. 6º da Constituição, que estabelece como “[...] direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (MAGALHÃES, 2008, p. 186). Portanto, a seguridade social engloba três direitos sociais fundamentais: saúde, previdência e assistência social (MAGALHÃES, 2008, p. 199). Além disso, deverá apresentar caráter democrático e descentralizado de sua

administração, mediante gestão com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo nos órgãos colegiados (art. 194, VII).

Ocorre que, segundo Elaine R. Behring e Ivanete Boschettia (2008, p. 160-161), a “[...] imbricação histórica entre elementos próprios à assistência e elementos próprios ao seguro social poderia ter provocado a instituição de uma ousada seguridade social, de caráter universal, redistributivista, pública, com direitos amplos fundados na cidadania.” Mas não foi isso que ocorreu, e o resultado foi a materialização de “[...] políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.” As autoras ressaltam, ainda, que no Brasil “[...] os direitos mantidos pela seguridade social se orientam, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização.”

Destarte, deve fazer parte da pauta das reivindicações e lutas populares a exigência de que o Estado brasileiro cumpra sua obrigação constitucional de prestar assistência social a quem dela necessitar, assistência esta que tem como princípios, entre outros, além da “proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”, e “o amparo às crianças e adolescentes carentes”, “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (Constituição Federal, art. 203).

Mesmo porque, conforme interpreta José Luiz Quadros de Magalhães (2008, p. 199), os princípios da assistência também são consonantes com o art. 3º da Constituição que estabelece os objetivos do Estado brasileiro, mormente no que se refere à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, do combate à pobreza, à marginalização e das desigualdades sociais e regionais, bem como da promoção do bem de todos. Resta evidenciado, neste passo, que o Estado não pode se abster de atuar na construção da assistência social, sob pena de descumprir a Constituição também nos objetivos fundamentais que o documento lhe atribui.

E, a respeito disso, se a reforma agrária também é essencial para o cumprimento por parte do Estado de seus objetivos, e a seguridade social em geral, e a assistência, em particular, confluem para o mesmo objetivo, imprescindível, pois, a construção de um adequado aparato de seguridade a amparar os beneficiários da reforma.

Obviamente, são igualmente importantes os demais direitos sociais, como educação, saúde, cultura, lazer, trabalho etc. Cabe ao Estado a promoção destes direitos no campo, através da construção de creches e escolas, hospitais e postos de saúde, do fomento à cultura e ao desenvolvimento de manifestações culturais campesinas, da promoção de possibilidades de fruição do lazer, e tudo isso de forma acessível aos assentados, em locais próximos aos

assentamentos, ou com a facilitação da acessibilidade aos mesmos. Apenas deste modo o rural poderá se converter em suporte efetivo para relações sociais que nele se constroem e que, desta maneira, o conformam enquanto um espaço singular de vida, estabelecendo um sentimento de pertencimento à terra (WANDERLEY, 2000, p. 30-31).

Esta amplitude requerida pela reforma agrária suscita, portanto, o reforço de um posicionamento (já mencionado, perfunctoriamente) sem o qual o instituto perde todo o sentido: a reforma deve ser *qualitativa*, e não somente *quantitativa*. Tarso de Melo (2009, p. 86) ressalta, a este respeito, que a defesa da reforma deve rechaçar a orientação individualista, que visa transformar o assentado em proprietário, nos moldes do proprietário de latifúndio, sendo a diferença entre ambos apenas a quantidade de terra. O autor adverte que já que a mentalidade proprietária é gerada pelas relações de produção, se estas permanecerem individualistas na reforma haverá a manutenção da concepção de *desfuncionalização* da propriedade. Assim, a luta pela reforma não poderá ser luta pela propriedade em seu sentido abstrato, mas deverá ser atenta ao conteúdo da mudança, pensado em termos de “descentralização do poder sobre a terra” (MELO, 2009, p. 105). Também neste sentido pondera Ana Paula Gularte Liberato (2003, p. 43) que “[...] a Reforma Agrária consiste em um ato do poder público que visa a modificar uma estrutura vigente um ‘status quo’, o que implica dizer, mudar as relações de poder em uma determinada área.” E é a complexidade e riqueza das políticas (agrícola, social, etc.) que conferirá amparo a este aspecto qualitativo da reforma.

Nesta direção aponta a concepção de reforma agrária bravamente defendida pelos movimentos sociais. João Pedro Stédile (2000, p. 160-162) caracteriza-a como “[...] um amplo programa de desapropriações de terra, de forma rápida, regionalizada”, onde as terras deverão ser distribuídas para todas as famílias sem-terra (4,5 milhões de famílias, segundo informações do militante, à época). Para alcançar os objetivos estratégicos do MST de eliminação da pobreza e das desigualdades sociais, é necessário começar pela distribuição de terras, no que diz respeito ao campo. Esta “democratização da terra” é que criará condições para que as pessoas revertam o quadro de pobreza e desigualdade. Entretanto, não se pode olvidar que o capitalismo é avançado no campo brasileiro, onde se tem uma enorme concentração oligopólica. Esta situação leva a outro ponto problemático: para o alcance dos objetivos traçados, faz-se mister democratizar, além da terra, o próprio capital, fazendo com que o camponês tenha acesso a crédito subsidiado, para que possam desenvolver suas agroindústrias, para que tenham acesso ao mercado, em síntese, é necessário que se democratize os meios de produção e comercialização. Stédile aponta ainda a necessidade de se democratizar o acesso à educação, já que “[...] não é possível viabilizar a democratização da

terra e do capital com uma multidão de analfabetos”, ainda mais em uma sociedade em que conhecimento é poder. O militante resume a ideia de reforma agrária esboçada como “[...] uma luta contra três cercas”: “[...] a cerca do latifúndio, que é a mais fácil de derrubar, é só ocupar. A cerca do capital, já mais difícil, ter acesso, construir nossas agroindústrias; e a cerca da ignorância.” A reforma que visa derrubar estas três “cercas” deverá conter diversas políticas públicas com finalidades diferentes, conforme apontado anteriormente.

Neste sentido, Bernardo Mançano Fernandes (2008 p. 76), destaca a proeminência da questão territorial, que ele aponta como essencial para todos os tipos de organização, e identifica o agronegócio como o principal oponente do MST na disputa territorial, disputa esta potencializada pela “[...] modernização e mundialização da produção agrícola.” Para o geógrafo, este fato liberta a reforma de uma compreensão distribucionista, ampliando seu conteúdo para uma “[...] luta ampla, multidimensional e complexa”: “Lutar pela reforma agrária significa lutar por todas as dimensões do território, entre elas a tecnologia, o mercado, a educação, saúde e, principalmente, contra o capital que procura tomar o controle dos territórios do campesinato.”

A reforma agrária se configura, nesta concepção ampla, como “[...] um caminho para devolver a dignidade a um contingente dos que querem fazer da terra seu lugar de reprodução”, e as demandas formadas nos assentamentos apontam para uma alteração da equivocada concepção do rural como local de precariedade: “[...] escola, saúde, espaços comunitários, acesso a bens de consumo, lazer; mostram a utopia de recriá-lo como espaço de novas formas de sociabilidade e não só de produção.” (MEDEIROS, 2003, p. 95). Passa-se a conceber o rural como espaço de desenvolvimento humano, tornado possível pela promoção da dignidade dos trabalhadores, configurando uma situação de desenvolvimento material e subjetivo dos camponeses, que formará a base para novas questões, novas demandas. É a partir da consolidação desta base proporcionada pela reforma que se pavimentará a via para a formação de sujeitos políticos no campo e, conseqüentemente, de amadurecimento democrático destes atores.

Restou demonstrada a complexidade do instituto da reforma agrária, que envolve uma eficiente política agrícola somada a uma adequada política de assistência social, já que o contingente implicado na reforma é composto de pessoas materialmente carentes, e que a formação dos assentamentos pede a construção de toda uma infraestrutura social (escolas, hospitais, locais de lazer e cultura, etc.). Falta uma dimensão essencial ao sucesso da reforma, que será tratada nos capítulos seguintes: a dimensão política. Toda a materialização do instituto, com todo o elenco de políticas públicas a este fim orientadas, deve,

inescapavelmente, contar com a efetiva participação dos interessados. A reforma deverá ser construída pelos envolvidos na luta social campesina.

Outro plano bem intencionado imposto “de cima para baixo”, sem a devida participação popular, poderá redundar em outro retumbante fracasso. Conforme a crítica de Marcos Lins (1998, p. 192), “[...] a prática da reforma agrária no nosso país é marcada por métodos de gestão centralizadores que preservam, até hoje, uma situação de monopólio da iniciativa e poder nas mãos do governo federal.” Segundo autor, o Incra ampliou suas funções até “[...] assumir a tutela efetiva da vida dos assentamentos e projetos de colonização.” Entende-se, também, que a pura descentralização não solucionaria este problema, já que pode recair-se noutra ainda mais grave: a concretização do instituto ficar nas mãos de lideranças locais ainda menos afeitas à sua realização.

Urge, portanto, democratizar esse processo reformista, ainda centralizado e longe do alcance popular. O desafio é criar uma “cultura democrática”, no sentido que lhe é atribuído por Juarez Guimarães (2008, p. 283), que não pode ser reduzida à subordinação da vontade política à legalidade, “[...] mas inclusive a disposição de exercer essa vontade para alargar, ampliar, universalizar o campo do legal.” Trata-se, em suma, de “[...] lutar ao mesmo tempo pelo possível e pelo alargamento do possível.” O instituto da reforma agrária, desde que bem compreendido, pode atuar como ferramenta de construção da democracia, “[...] baseada na possibilidade de contínua expansão e criação de direitos.” (MEDEIROS, 2003, p. 95).

### **1.3 Alguns limites ao Direito (e) à Reforma Agrária**

Muito se falou até o tópico anterior a respeito das potencialidades contidas no projeto constituinte e na legislação ordinária, no que tange à reforma agrária. Realçou-se, da mesma forma, os limites e ambiguidades contidos neste mesmo cabedal de normas jurídicas, mormente no que toca à controversa questão da “produtividade”, atinente ao princípio da função social da propriedade. Faltou tratar de uma questão de fundo que, todavia, é primordial. Diz respeito aos limites contidos no Direito como um todo, e especialmente com relação aos direitos fundamentais, ainda mais quando estes socorrem aos despossuídos (e o direito à reforma agrária é exemplar, neste sentido), a despeito da existência de previsões normativas progressistas, e aos limites contidos na própria tentativa de se resolver a “questão agrária” no atual contexto.

O limite ínsito à resolução da “questão agrária” diz respeito ao próprio sistema capitalista, já que diz respeito aos problemas relativos ao desenvolvimento rural e às lutas de



resistência dos camponeses, “[...] que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção.” (FERNANDES, 2001, p. 23).

José de Souza Martins (1995, p. 176-177) descreve elucidativamente o enredo a que se encontra submetido o trabalhador rural, que luta pela terra de trabalho, e a grande empresa capitalista, que luta pela renda da terra, conforme se declinou, resumidamente, a seguir: onde o capital não detém diretamente a terra, para dela extrair renda e lucro, ele se apropria do direito de extrair renda, estabelecendo, por exemplo, a dependência do produtor em relação ao banco que lhe fornece crédito, com relação aos intermediários etc., estando o pequeno produtor sempre endividado com o banco, e sua propriedade tida como garantia dos empréstimos contraídos, de modo que o trabalhador entrega ao banco os juros do empréstimo garantido pela terra. Assim, prossegue Martins, “o banco extrai do lavrador a renda da terra, sem ser o proprietário dela”, ficando o lavrador na condição de proprietário apenas nominal da terra, já que a renda da terra auferida é repassada em boa parte para o credor bancário e, em virtude disso, a riqueza por ele produzida “[...] realiza-se em mãos estranhas às suas, como renda que flui disfarçadamente para os lucros bancários, como alimento de custo reduzido que barateia a reprodução da força de trabalho industrial e incrementa a taxa de lucro das grandes empresas urbanas.” Ele conclui que “a expansão do capitalismo no campo se dá primeiro e fundamentalmente pela sujeição da renda territorial ao capital”, onde se observa a sujeição da renda da terra e, por conseguinte, do próprio trabalhador. Neste cenário, as tensões advindas da estrutura fundiária injusta não podem, segundo o autor, ser resolvidas através de reforma, já que a exploração capitalista é irreformável, sendo a reforma distributivista uma proposta inexecutável, pois pretende “[...] a reforma das contradições do capital sem atingir o capital e a contradição que expressa: a produção social e a apropriação privada da riqueza.” Martins finaliza: “[...] já não há como separar o que o próprio capitalismo unificou: a terra e o capital; já não há como fazer para que a luta pela terra não seja uma luta contra o capital, contra a expropriação e a exploração que estão na sua essência.”

Deve-se levar em conta, desta forma, que “a questão agrária é elemento estrutural do capitalismo”, sendo seus problemas constantes, apenas passíveis de amenização, diminuição de sua intensidade, mas sua solução total é impossível, sendo que o “possível”, hoje, se restringe ao controle político amenizador das desigualdades, e à atuação popular, a luta dos camponeses através da pressão política, luta esta que para superar a questão se configura como luta contra o próprio capital (FERNANDES, 2001, p. 24-25).

A este respeito esclarece Mançano Fernandes (2001, p. 36): “Lutar contra o capital não significa nenhuma transformação estrutural de imediato, significa resistir contra a

expropriação, lutando por mudanças conjunturais que acompanhem e diminuam a intensificação das desigualdades”, e adotar perspectiva outra que não a de confrontar o capital é “[...] aceitar a expropriação, a miséria e a fome como uma ‘determinação natural’, e não como uma determinação do capital.”

O Direito, por sua vez, também não passaria incólume ao sistema capitalista e à conjuntura e ideologia por ele engendradas. O ensino jurídico, as instituições de justiça e seus operadores refletem, inexoravelmente, esta ideologia. Antônio Alberto Machado (2009, p. 17), a este respeito, consigna que o “[...] direito não deve ser tomado como instrumento mecânico de opressão de uma classe pela outra”, mas, ao mesmo tempo, é constatação corriqueira o seu reconhecimento como instância ideológica que pode projetar interesses das classes dominantes em detrimento dos oprimidos, na sociedade marcada pela predominância do modo de produção capitalista. Segundo o autor,

[...] apenas os bastiões da ciência jurídica, fortemente iludidos com a ideia de neutralidade, é que ainda resistem à constatação de que o direito pode funcionar como um dos mecanismos de dominação na sociedade capitalista, e que a ideologia jurídica normativista, tal como ocorreu com o positivismo em outros campos, acabou mesmo sendo apropriada pela classe dirigente para impor os seus padrões de legalidade, condicionando também a atuação dos operadores do direito [...]. Assim, o sistema normativo aparece como consequência da realidade socioeconômica e sociocultural, refletindo e consolidando juridicamente, portanto, no plano das representações simbólicas (ideológicas), todas aquelas relações produtivas da sociedade capitalista com seus interesses e valores. (MACHADO, 2009, p. 17-18).

Machado (2011, p. 26-27) enquadra o Direito contemporâneo, marcadamente juspositivista, num “quadrado paradigmático” composto por quatro paradigmas: o paradigma científico normativista, que “[...] define ora a lei ora a norma jurídica como os únicos objetos da ciência do direito”, o paradigma epistemológico arrimado no método lógico-formal, método este utilizado “[...] para captar as estruturas formais da normatividade (vigência, validade e eficácia)”, o paradigma filosófico da filosofia analítica (ainda com forte ranço cartesiano), capaz de conferir fundamento de validade ao Direito e ao pensamento jurídico pela compreensão das estruturas linguísticas da lei e das normas, e, por fim, o paradigma político do liberalismo, que se assenta preponderantemente na modernidade capitalista. Machado aponta estes paradigmas tradicionais do Direito como conjunto de ideias que possibilitou a construção do “senso comum teórico dos juristas” (conceito desenvolvido por Luis Alberto Warat), “[...] ou seja, o conjunto de ideias padronizadas (*standarts*) acerca de questões teóricas básicas tais como a própria noção de direito, o seu fundamento de validade, os seus fins, a legitimidade e a eficácia.”

Este fechamento paradigmático em que o Direito se encastelou gera aquilo que Lênio Luis Streck (2005, p. 33 e 35) chama de *desfuncionalidade* do Direito e das instituições incumbidas de aplicá-lo, já que não houve, no plano hermenêutico, a ressignificação paradigmática deste Direito defasado, “[...] produto de um modo liberal-individualista-normativista de produção de direito.” Neste contexto, a dogmática jurídica, imersa numa sociedade cheia de conflitos transindividuais (como na luta pela terra), permanece utilizando-se de uma perspectiva calcada num Direito direcionado ao enfrentamento de conflitos interindividuais, presentes nos Códigos. Streck (2005, p. 93, grifo do autor) ilustra esta situação da maneira que se segue:

Com efeito, os sistema de administração da justiça (Magistratura, Ministério Público, Advocacia do Estado, Defensoria Pública e Polícia) consegue enfrentar, de forma mais ou menos eficiente, os problemas standardizados. Quanto, porém, surgem questões macrossociais, transindividuais, e que envolvem, por exemplo, a interpretação das ditas ‘normas programáticas’ constitucionais, tais instâncias, mormente o Judiciário, procuram, nas brumas do sentido comum teórico dos juristas, *interpretações despistadoras*, tornando inócuo/ineficaz o texto constitucional.

Claro que, a despeito de tudo isso, há margem para reivindicação progressista, já que o direito não pode ser fechar completamente nos interesses dominantes, devendo nele conviver certas aspirações sociais, ao menos de forma estratégica (MELO, 2009). Sem esta aparência progressista careceria ao Direito a tão brandida legitimidade, e cairia por terra, junto com o aparato legal, a própria dominação dele advinda.

Justamente por existir um instrumental apto a ser usado em direção mais condizente com os interesses sociais, é que se aponta a falta de efetividade das normas constitucionais como o problema maior a ser atacado. Consiste em verdadeiro truísmo a consideração de que o problema é a inefetividade. O problema é que comumente se concebe que a solução é a elaboração de complexas teorias de dogmática constitucional, mormente concernentes aos direitos fundamentais. Como se a falta de concretização dos direitos fundamentais fosse resultado da ausência de um aparato teórico-conceitual adequado ao desatamento deste *nó górdio*. Surgem, destarte, complexas elaborações teóricas, muitas delas tributárias do que há de mais arrojado na ciência do direito europeia (alemã, em especial), com a finalidade de resolver este problema.

Neste contexto, Gilberto Bercovici (2009, online) critica a “autointitulada ‘Doutrina da Efetividade Brasileira’” e aponta a “[...] redução do debate constitucional às questões envolvendo a dicotomia entre regras e princípios ou às questões hermenêuticas e de

interpretação.” Na verdade, o real problema pode ser lido através da hipótese que Bercovici chamou de “[...] o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes.” Ausentes neste diálogo o Estado e a Constituição, que contam ainda com o silêncio dos publicistas. Bercovici demonstra como isso ocorre com a Constituição da República de 1988: promulgou-se um texto constitucional social (programático) e democrático, com nítido teor dirigente, com uma diretriz expressa de mudança da realidade, o que não impediu que se tentasse sistematicamente empreender mudanças “[...] no papel do Estado, levadas a cabo pelos governos conservadores eleitos a partir de 1989, [que] muitas vezes optaram pelo caminho das reformas constitucionais, com o intuito deliberado de ‘blindar’ as alterações, impedindo uma mudança de política.” Houve no Brasil, para o autor, após a Constituição de 1988, “[...] um ‘descolamento’ entre o Estado, desestruturado, privatizado, patrimonialista e ainda autoritário, e a constituição, meramente normativa, sem meios efetivos de ser concretizada”, com a conivência silenciosa da doutrina constitucional dominante.

De nada adianta construir sofisticadas teses acadêmicas no sentido de solucionar o entrave da falta de efetividade das normas constitucionais, pois o caminho para a superação do impasse não depende de mentes eruditas engajadas na construção de obscuras teorias. Não se trata, obviamente, de rechaçar todo e qualquer conhecimento científico, o que seria um disparate, mas tão-somente esta “ciência” asséptica, inócua, inebriada com a pretensão de neutralidade.

Outro ponto a ser considerado: a construção ou o uso do Direito para a transformação social passa, necessariamente, por uma construção intersubjetiva, e não de um gênio solipsista. Destarte, entende-se que esta doutrina “vanguardista” que se digladiava em torno da resolução do conflito entre regras e princípios ou, quando muito, debate qual é a teoria hermenêutica adequada, não é suficiente se se quer combater efetivamente o problema da falta de concretização dos direitos constitucionais. Concretização dos direitos, no paradigma político do liberalismo, só com luta social. Sem a efetiva participação popular na esfera pública brasileira, sem a ocupação dos espaços públicos (hoje “privatizados”) pelo povo (do qual, lembre-se, emana o poder), de nada adianta a mais refinada escola constitucionalista.

E o caso da reforma agrária é emblemático, já que o pouco que se conseguiu até hoje em termos de sua parcial implementação se deve à intensa atuação dos movimentos sociais camponeses neste sentido. Sem a aguerrida atuação destes movimentos no exercício democrático da luta pelo cumprimento de direitos já existentes no plano formal, o quadro seria ainda pior. A falta de efetividade dos direitos fundamentais intensifica-se ainda mais quando envolve o direito à reforma agrária, enfrentando interesses ainda mais consolidados

que historicamente operaram no sentido de desarticular as tentativas de materializá-los.

Destarte, a busca pela superação do problema relatado neste tópico, tanto no que concerne aos limites impostos pelo Direito, quanto pela limitação ínsita a um programa de reforma agrária inserido em um sistema liberal-capitalista, passa necessariamente pelo exercício do poder popular em sua plena potência. Muito mais profícuo, portanto, que discutir as variadas teorias da efetividade, é buscar a compreensão de uma forma de criação de espaços de poder para a atuação popular. Dadas as limitações intrínsecas ao Direito e à reforma agrária no sistema capitalista, deve-se somar a política a ambos, para o alargamento do campo de luta.

A reflexão passa, aqui, imprescindivelmente, pela questão democrática e pelo Estado, já que este é primordial na reforma agrária. É o que se argumentará nos capítulos seguintes, avançando na tentativa de se esboçar um conceito de reforma agrária condizente com Estado Democrático de Direito.

## **CAPÍTULO 2 APROXIMAÇÕES ENTRE A QUESTÃO DEMOCRÁTICA E A QUESTÃO AGRÁRIA**

Este capítulo dá continuidade à construção do conceito de reforma agrária substancial, dando sequência à argumentação anteriormente aduzida de que a efetivação de tal modelo, assim como a sua própria construção, só ocorrerá com uma profunda intensificação democrática no campo brasileiro.

Faz-se necessária uma incursão mais detida na teoria da democracia contemporânea, ou em sua forma hegemônica, para, em seguida, proceder à crítica e à tentativa de se vislumbrar alguns pontos a comporem a pauta da luta por uma democracia outra que não a do insuficiente modelo liberal.

Deve-se tratar, outrossim, da evidente ausência de democracia no campo, e a necessidade de sua construção a partir da atuação direta da população rural, através do resgate da soberania popular, como vem sendo empreendido pelos movimentos sociais rurais.

Inicia-se o capítulo com a abordagem geral da teoria democrática para se chegar à questão da democracia no campo brasileiro, que se depara com empecilhos estruturais para sua implementação, mas, igualmente, deve-se considerar a tradição de luta que faz parte da história de seu povo.

Entende-se que para se instaurar a democracia (ou o que se espera dela) na área rural é imprescindível que trabalhador do campo se faça presente, protagonizando esta construção.

### **2.1 Impasses da Democracia liberal**

Pretende-se tratar brevemente da caracterização atual da democracia, da forma como este sistema político se configurou de forma hegemônica, em correlação com o neoliberalismo, ideologia que lhe confere suporte ideológico e programático, passando pela crítica a alguns elementos do liberalismo e de seu individualismo característico, especificamente de seus efeitos deletérios para a conformação de um modelo materialmente democrático, bem como tratando do papel desempenhado pelo Direito nos regimes democráticos, mormente no aspecto ora tratado, qual seja, o da limitação, da *clausura* imposta à democracia.

### 2.1.1 Apontamentos sobre a democracia atual

A constatação de que a democracia contemporânea está consideravelmente distante da concepção clássica (“governo do povo”) pode ser parcialmente explicada pelo fato dos regimes democráticos atuais partirem de pressupostos advindos da influência de uma corrente de pensamento que afirmava a impossibilidade da democracia, a saber, a “teoria das elites”, fundada por Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels (MIGUEL, 2002, p. 485, 492). Segundo os citados autores, sempre haverá “[...] desigualdade na sociedade, em especial a desigualdade política. Isto é, sempre existirá uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida, o que significa dizer que a democracia, enquanto ‘governo do povo’, é uma fantasia inatingível.” A naturalização da desigualdade e a crença de que sua contestação era um sinal da crise do mundo à época, advieram de concepções formuladas por pensadores como Friedrich Nietzsche e Ortega y Gasset, responsáveis pela formulação dos princípios filosóficos do elitismo, mais ou menos na mesma época em que surgiu a teoria política das elites que buscava a demonstração científica de que a dominação das minorias era inevitável, bem como demonstrar a impossibilidade da democracia.

Luis Felipe Miguel (2002, p. 495) entende ser “bizarro” que uma visão de mundo próxima à de Pareto, por exemplo, sirva de fundamento para a elaboração de uma teoria democrática, já que o autor franco-italiano se esforçou em demonstrar o caráter ilusório de qualquer ordenamento democrático. Mesmo assim,

[...] uma importante corrente da teoria democrática vai aceitar o argumento elitista como pressuposto. É a tese da “democracia concorrencial”, cujo pai é o economista austríaco Joseph Schumpeter. Não se trata apenas de uma tendência, entre outras, da teoria democrática. É a corrente amplamente dominante, que se enraizou no senso comum; é um divisor de águas, já que, a partir dela, qualquer estudioso da democracia tem que se colocar, em primeiro lugar, *contra* ou *a favor* das teses schumpeterianas. Entre aqueles que foram influenciados por elas, de diferentes maneiras, estão nomes do peso de Giovanni Sartori, Robert Dahl e Anthony Downs (MIGUEL, 2002, p. 498-499).

À época da publicação das teses políticas de Schumpeter, elaboradas em três dos capítulos de seu famoso livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, havia um problema no Ocidente, que era o de se demonstrar a existência de uma democracia verdadeira, apesar da ausência do “governo do povo”, e a teoria do economista austríaco se encaixou perfeitamente nesta necessidade, quando redefiniu a democracia de forma a eliminar seu principal critério, prestando-se à justificação do *status quo* (MIGUEL, 2002, p. 499).

David Held (1987, p. 151) assim sintetizou a concepção schumpeteriana de

democracia:

Por democracia, Schumpeter queria se referir a um *método* político, ou seja, uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas (legislativas e administrativas) investindo certos indivíduos com o poder de decidir sobre todas as questões como consequência de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular. A vida democrática seria a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pelo mandato para governar. Longe de ser uma forma de vida marcada pela promessa de igualdade e as melhores condições para o desenvolvimento humano em um rico contexto de participação, a democracia implicava no fato de que o destino do cidadão democrático era, de forma bem direta, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício (...). A escolha das decisões políticas a serem tomadas era uma questão independente da forma correta de tomá-las: as condições de legitimidade de *facto* das decisões e das pessoas encarregadas de tomá-las como resultado da eleição periódica de elites políticas concorrentes.

Luis Felipe Miguel (2012, p. 93-94) aponta, em publicação recente, que

[...] o *mainstream* da disciplina [ciência política] acomodou-se plenamente ao entendimento da democracia que, tributário da virada schumpeteriana dos anos 1940, esforça-se por reduzi-la a um método de seleção de minorias governantes que nada, ou muito pouco, se conecta com uma ideia de soberania popular.

No mesmo sentido é a opinião de Carole Pateman (1992, p. 9-10) que, em elucidadora síntese sobre a teoria da democracia atual, consignou que “[...] entre os teóricos da política e os sociólogos políticos a teoria da democracia mais aceita (aceita de maneira tão ampla que poderia chamá-la de doutrina ortodoxa) é aquela na qual o conceito de participação assume um papel menor”, sendo que a ênfase, inclusive, recai sobre os “[...] perigos inerentes à ampla participação popular em política.” Pateman (1992, p. 25) vincula a teoria contemporânea da democracia (identificada com autores como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein) com um “[...] método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional”, sendo o elemento característico deste método a competição entre uma elite política pelo voto popular, em eleições livres. De acordo com a autora, as eleições exercem papel central nesta dinâmica democrática, pois seria por meio delas que a maioria da população poderia exercer o controle sobre os líderes da elite política, sancionando-os através da perda do mandato nas eleições, sendo que o outro modo de influir em suas decisões seria pressionando-os, na atuação dos grupos sociais ativos, no período entre eleições. A participação política da grande maioria população se restringiria ao voto e, quando muito, à pressão social exercida por grupos organizados.

Robert Dahl (1997, p. 25-27), por exemplo, expoente desta teoria democrática contemporânea, aponta como “característica-chave da democracia” a “contínua



responsividade do governo às preferências de seus cidadãos”, e afirma que um modelo que atendesse à esta característica seria o modelo ideal. O autor indica como três condições necessárias à democracia que seus cidadãos tenham oportunidades plenas de “formular suas preferências”, que possam “[...] expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva” e, por fim, “[...] ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.” Dahl liga estas três condições a oito garantias que também deverão ser fornecidas no sistema democrático, a saber: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições que façam com que as políticas do governo dependam de eleições e outras manifestações de preferência. O autor ainda liga a questão da democratização a pelo menos duas dimensões: a contestação pública e o direito de participação, admitindo que há outras dimensões.

Vê-se bem que o modelo democrático propugnado pelo autor avança consideravelmente se comparado com a teoria schumpeteriana da democracia, mas não vai além do modelo descrito por Carole Pateman. Neste sentido, Dahl (1997, p. 39) chega a endossar a opinião de Gaetano Mosca de que “[...] no fim das contas todo regime é dominado por uma minoria governante.” Pelo menos o autor admite que, no seu entender, “[...] nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado”, motivo pelo qual ele prefere designar regimes relativamente democráticos existentes como “poliarquias” (DAHL, 1997, p. 31).

Outro célebre representante da teoria da democracia contemporânea é o professor da Universidade de Colúmbia Giovanni Sartori (1994, p. 18) que afirmou abertamente, em uma de suas obras, que “[...] o significado atual de democracia se afasta de seu sentido grego e tem pouco a ver com um povo que se autogoverna”, sendo que esta “[...] transformação reflete os repetidos fracassos históricos desse autogoverno.” Para o autor, “[...] a história demonstra que as democracias gregas e as comunas medievais que de certa forma as repetiram tiveram uma existência turbulenta, além de efêmera”, e que “[...] a democracia baseada na participação direta revelou-se muito frágil, mesmo em suas condições irreproduzíveis de teste: a comunidade compacta unificada por um *ethos* religioso, moral e político convergente que era a polis.” A democracia grega gerou, destarte, um modelo de “cidadania total” que, segundo o autor, teria ido longe demais (SARTORI, 1994, p. 38-39).

Sartori (1994, p. 37, grifo do autor) pontua a radical diferença entre a democracia clássica (direta) e a atual (indireta):

Nessa justaposição, a democracia direta permite a participação contínua do povo no exercício direto do poder, ao passo que a democracia indireta consiste, em grande parte, num sistema de *limitação* e *controle* do poder. Nas democracias atuais, existem os que governam e os que são governados; há o Estado, de um lado, e os cidadãos, do outro; há os que lidam com a política profissionalmente e os que se esquecem dela, exceto em raros intervalos. Nas democracias antigas, ao invés, essas diferenciações tinham muito pouco significado.

Ele entende que quanto maior o contingente envolvido na participação política, menos efetiva é a mesma, e que a democracia direta é impraticável em territórios amplos e em nações na sua integralidade. Entende, ainda, que “[...] uma ‘democracia de referendo’, uma democracia eletrônica, embora seja tecnicamente exequível, seria desastrosa e, com toda a probabilidade, suicida.” (SARTORI, 1994, p. 40-41).

Após fazer a crítica destes modelos de democracia direta, o autor faz o elogio da democracia liberal:

[...] a limitação e o controle do poder que nossas democracias liberais proporcionam não é uma façanha menor *vis-à-vis* a democracia grega. Pois resolvemos um grande parte um problema que os gregos não tiveram ou não enfrentaram: proporcionar uma liberdade segura a todos os indivíduos. (SARTORI, 1994, p. 41).

Sartori (1994, p. 50) exalta, também, a relevante influência exercida pelo liberalismo no regime democrático atual:

[...] o progresso atual da democracia sobre o liberalismo é pequeno em comparação ao progresso feito pelo liberalismo moderno sobre a democracia antiga. Por menos que tenham consciência do fato, a democracia em que acreditamos e que praticamos é a democracia liberal.

Resta evidente nos poucos trechos destacados que Giovanni Sartori também faz coro junto aos resignados defensores da versão fraca de democracia que persiste na contemporaneidade, que se aferrou ao sufrágio e à igualdade formal para legitimação do modelo liberal.

Nesta teoria da democracia, segundo Pateman, cumpre demarcar que a “igualdade política” fica cingida ao sufrágio universal e na igual oportunidade de se ascender aos canais de influência sobre os líderes. A participação, neste contexto, se torna participação na escolha dos líderes competentes para a tomada de decisões. E, “[...] por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático.” (PATEMAN, 1992, p. 25).

Deste modo, “[...] a teoria democrática não está mais centrada na participação ‘do povo’, na participação do homem comum”, e “[...] o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade.” (PATEMAN, 1992, p. 138-139). Luis Felipe Miguel (2002, p. 484) concorda que o povo não governa realmente em nenhum dos regimes tidos como democráticos, sendo que “[...] as decisões políticas são tomadas por uma minoria, via de regra mais rica e mais instruída do que os cidadãos comuns, e com forte tendência à hereditariedade.”

A participação popular, segundo Pateman, carrega o estigma do totalitarismo, pois a queda da República de Weimar contou com altas taxas de participação das massas com tendência fascista, e deu ensejo a um sistema totalitário, também caracterizado pela participação (só que forçada, coerciva). Este histórico fez com que a “participação” estivesse mais vinculada ao totalitarismo do que à própria democracia (PATEMAN, 1992, p. 11).

Sobre esta identificação afirmou recentemente Slavoj Žižek (2011, p. 268): “[...] muitas vezes, o procedimento democrático ‘petrificado’, ao qual a maioria continua a aderir como ‘letra morta’, é a única defesa que resta contra o ataque das paixões ‘totalitárias’ da multidão.” E, desta maneira, a democracia que, teoricamente, seria o governo do povo, se fecha à atuação popular em favor de um governo de elites.

Esta aversão ao elemento popular desfigura o instituto democrático, podendo-se questionar até mesmo o cabimento da nomenclatura, já que o que se vê na realidade é um sistema de poder claramente oligárquico. A teoria democrática hoje predominante adotou elementos centrais de uma corrente que se voltou justamente ao combate da democracia, que é o elitismo (MIGUEL, 2002, p. 505).

É em sentido próximo à caracterização empreendida por Pateman, o diagnóstico de Eric Hobsbawm (2007, p. 98), que sintetiza a democracia liberal atual como um “modelo-padrão de Estado” caracterizado por ser um Estado constitucional, que busca garantir o império da lei e diversos direitos e liberdades civis e políticas, sendo governado por autoridades, tendo em sua estrutura assembleias representativas, cujos ocupantes são eleitos pelo sufrágio universal em eleições periódicas entre candidatos que competem entre si. E o autor aponta argutamente as discrepâncias que a aplicação dos critérios elencados pode trazer: “[...] independentemente da história e da cultura, os aspectos constitucionais comuns à Suécia, Papua – Nova Guiné e Serra Leoa (quando aí exista algum presidente eleito) colocam oficialmente esses países em uma classe e o Paquistão e Cuba na outra.” (HOBSBAWM, 2007, p. 97-98).

Alain Badiou (2002, p. 54-55, grifo do autor), por sua vez, direciona a sua crítica à democracia parlamentarista, entendendo que a articulação entre povo, organizações e Estado se vincula à ideia de representação. Ao parlamentarismo corresponde a ideia central de organização da representação formal em diversos níveis, tendo as eleições como mais relevante mecanismo. As tendências populares podem se organizar livremente em associações, mas cabe aos partidos políticos a exclusividade da representação no Estado. O partido, portanto, é que “[...] constitui o *laço* representativo entre o povo e o Estado.” Fica então a política subordinada ao Estado, constituindo o voto no único momento de articulação completa entre povo, organização e Estado: “[...] é nesse momento que a representação do povo nos partidos se torna também uma representação dos partidos no Estado.” O Estado constitucional traz o consenso acerca da ideia de representação, sendo que as mobilizações populares servem apenas como forma de pressão, consistindo em articulações incompletas, que não atingem diretamente a representação em âmbito estatal. Para o filósofo francês há, por conseguinte, a aceitação deste consenso. Badiou (2002, p. 55, grifo do autor) conclui que “o parlamentarismo é, pois, uma forma política que exclui as *rupturas*. Porque há uma coisa pelo menos cuja *continuidade* é garantida: é o Estado e seu mecanismo representativo. No nível do Estado, o parlamentarismo é *conservador*.”

Nos diagnósticos dos regimes democráticos atuais, viu-se que se estabeleceu um cabedal de critérios a serem acatados para que o Estado seja considerado democrático, critérios estes evidentemente insuficientes para o estabelecimento de uma democracia, estipulados com atenção a aspectos formais que muito pouco dizem sobre intensidade democrática dos Estados contemporâneos, e que se aplicados desconsiderando-se esta realidade, podem recair em classificações tautológicas, como nos exemplos mencionados por Hobsbawm. E, lado outro, consoante advertência de Badiou, o sistema democrático acaba por excluir qualquer possibilidade de mudança substancial, convertendo-se em estrutura essencialmente conservadora, com a permanência do Estado representativo. Para Miguel (2002, p. 484), esta configuração hegemônica do sistema político se afasta drasticamente tanto do sentido clássico atribuído ao vocábulo “democracia”, quanto da concepção normativa que ela continua a veicular, qual seja, “[...] uma forma de organização política baseada na igualdade potencial de influência de todos os cidadãos, que concede às pessoas comuns a capacidade de decidir coletivamente seu destino.”

Frente a este quadro, Pateman (1992, p. 26-27) conclui que a teoria contemporânea da democracia não é meramente descritiva do modo operacional dos sistemas políticos, pois que ela elege um tipo de sistema a ser valorizado, e estipula os critérios e padrões para que o

sistema seja caracterizado como democrático. E este padrão coincide, conforme opina a autora, com o padrão anglo-americano existente, sendo que o Estado democrático ideal passa pelo desenvolvimento dos critérios a este modelo vinculados, o que denota a patente intencionalidade da prescrição. Ao tratar desta corrente política que teve no seu nascedouro a impactante obra de Joseph Schumpeter, opina, no mesmo sentido da autora, Luis Felipe Miguel (2002, p. 505), demarcando o caráter nitidamente conservador da teoria pretensiosamente neutra:

A corrente inaugurada por Schumpeter está tão carregada de valores quanto seus adversários. Ao aplicar o rótulo, politicamente prestigioso, de “democracia” aos regimes eleitorais do Ocidente, ao virar do avesso o conceito de democracia para adequá-lo a tais regimes e ao negar a possibilidade de qualquer avanço em direção a um regime mais participativo, ela cumpre um relevante papel legitimador. Isto é, possui um inocultável caráter político conservador.

Miguel (2002, p. 505, grifo do autor) ressalta alguns elementos positivos do que ele chama de regimes eleitorais, em geral tributários do liberalismo, responsáveis pela criação de um ambiente político substancialmente melhor que o presente em ditaduras, mas, a despeito disso, que ainda falta muito, “[...] quase tudo, para se chegar perto daquilo que, até o século XIX, era entendido por democracia, tanto por seus partidários quanto por seus muitos adversários: um regime em que o poder político está, *de alguma maneira*, nas mãos do povo comum.”

Pateman (1992, p. 26-27) mostra que esta teoria democrática apresenta duas alternativas apenas: ou se adota este modelo democrático liberal de escolha de líderes através do sufrágio, ou o modelo totalitarismo, onde não há esta escolha. Sobre estas (falsas) alternativas, Slavoj Zizek (2003, p. 17-18) indaga com toda pertinência: “Não é verdade que, nos termos desta escolha, é simplesmente impossível escolher o ‘fundamentalismo’?” Zizek (2003, p. 18) toca no ponto central da discussão: “[...] o que é problemático na forma como a ideologia dominante nos impõe esta escolha não é o fundamentalismo, mas a *própria democracia*: como se a única alternativa ao ‘fundamentalismo’ fosse o sistema político da democracia parlamentar liberal.”

E esta ausência de alternativas compromete, também, o sistema econômico. Atílio Boron (2010, p. 45) menciona a persistência da sentença proferida por Margaret Thatcher, “*there is no alternative*”, hodiernamente, e que agora o “determinismo”, imputado outrora ao marxismo, se encaixou perfeitamente bem ao *economicismo* neoliberal, sendo que hoje os defensores deste ideário (antes detratores do “determinismo” marxista) conclamam a todos a

atuarem com “[...] realismo’ e arquivar as utopias do passado.” O cientista político argentino (BORÓN, 2010, p. 47, 49) se utiliza de uma paráfrase que retrata bem a contemporaneidade: “os Estados reinam e os mercados governam”. Esta adesão ao ideário neoliberal, consagrado no “Consenso de Washington”, “[...] produziu sociedades mais desiguais, com mais iniquidades, com maiores índices de exclusão social e marginalidade [...] sociedades precariamente integradas e nas quais a exclusão e a intensificação da exploração originaram um espiral de violência” que cresceu junto com a consolidação daquele ideário.

Vai nesta mesma direção a crítica dirigida contra o neoliberalismo por Perry Anderson (2000, p. 23):

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, tem de adaptar-se a suas normas.

Consentâneo a este processo, a mundialização da economia também afeta diretamente os sistemas políticos locais, já que, segundo Bercovici (2008, p. 334-335), causa a redução dos espaços políticos, e a razão técnica ganha proeminência em relação à razão política, havendo a substituição de governos soberanos, que refletem a soberania do povo, por estruturas de *governance*, protagonizadas por bancos, agências governamentais, ONG’s, transnacionais, representantes de interesses econômicos e financeiros, entre outros atores. Estrutura de *governance* esta que “[...] é formada por atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e fora do controle democrático, cujo objetivo é excluir as decisões econômicas do debate político. Afinal, a ingovernabilidade, para os neoliberais, é gerada pelo excesso de democracia.” (BERCOVICI, 2008, p. 334-335).

Evelina Dagnino (2004, p. 108-109) consigna, outrossim, que este projeto neoliberal propugna não só um modelo de Estado mínimo, mas, igualmente, uma concepção minimalista da política e da democracia, já que “[...] restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação”, contexto em que “[...] o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do espaço da política e da democracia.” Com isso, há ainda maior prejuízo na frente social de atuação estatal, já que “[...] as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja

sobrevivência está ameaçada”, e os atingidos por estas políticas perdem o *status* de cidadãos, portadores de direitos, para serem encarados como pessoas “carentes”, necessitados, portanto, de caridade pública e privada (DAGNINO, 2004, p. 108). Dagnino adverte que “[...] este deslocamento de ‘cidadania’ e ‘solidariedade’ obscurece sua dimensão política e corrói as referências à responsabilidade pública e interesse público”, e no lugar dos direitos e da cidadania passa a figurar a distribuição de serviços e benefícios sociais, inviabilizando a demanda por direitos (já que esta “prestação” depende da boa vontade), e “[...] obstando a própria formulação dos direitos e da cidadania e a enunciação da questão pública.” E assim,

[...] quando se processa a desmontagem das mediações institucionais e políticas que possibilitam que o direito possa ser formulado, reivindicado e instituído como parâmetro na negociação do conflito, o significado da idéia da pobreza como denegação de direitos se completa [Vera da Silva Telles]. A eficácia simbólica dos direitos na construção de uma sociedade igualitária e democrática se perde, reforçando ainda mais um já poderoso privatismo como a orientação dominante no conjunto das relações sociais (DAGNINO, 2004, p. 108).

Na questão atinente à demanda por direitos (e não por caridade), faz-se necessário destacar um elemento ainda mais prosaico: de nada adianta este modelo de democracia liberal universalizar as liberdades e não concretizar os demais direitos fundamentais, como os direitos sociais. A este respeito, opina Zygmunt Bauman (2007, p. 70):

[...] se os direitos políticos podem ser usados para enraizar e solidificar as liberdades pessoais assentadas no poder econômico, dificilmente garantirão liberdades pessoais aos despossuídos, que não têm direito aos recursos sem os quais a liberdade pessoal não pode ser obtida nem, na prática, desfrutada.

Bauman (2007, p. 71) afirma que sem os direitos sociais, os direitos políticos consistirão em meras ficções, piadas cruéis, e os pobres não poderão exercer os direitos que formalmente possuem, restando-lhes, somente, as garantias que o governo entenda necessárias, e que sejam aceitas pelos que verdadeiramente se inserem e influenciam na política. Ou seja, “enquanto permanecerem desprovidos de recursos, os pobres podem esperar no máximo serem recebedores de transferências, não sujeitos de direitos.”

A adoção da teoria da *indivisibilidade dos direitos fundamentais* é primacial para a mudança nesta concepção liberal acerca destes direitos. Sobre a teoria, esclarece José Luiz Quadros de Magalhães (2002, p. 30):

A teoria da indivisibilidade afirma justamente a condição dos direitos sociais e econômicos como pressupostos de exercício das liberdades políticas e individuais. É como afirmarmos que, para termos liberdade de locomoção, temos de ter acesso ao

transporte, ou que, para que tenhamos liberdade de expressão ou liberdade de formação da consciência política, filosófica e religiosa, temos de ter, no mínimo, direito à educação. Esta teoria significa a superação da hipocrisia liberal, ou a compreensão de que a liberdade e a vida existem simplesmente porque o Estado não atenta contra elas.

Quadros de Magalhães (2002, p. 131) vincula a teoria da indivisibilidade à construção de um outro modelo de democracia, a democracia participativa, que depende da indissociabilidade dos direitos fundamentais:

Na Teoria da Indivisibilidade dos Direitos Humanos, os direitos políticos são dependentes dos outros direitos fundamentais da pessoa humana, sendo que, para a efetivação de um modelo de democracia participativa e, portanto, mais representativa da vontade consciente da população, dependem esses direitos políticos do direito social à educação, como forma de conscientização da população, e de cada um como sujeito de inúmeros direitos e como titular do Poder Público que deve pertencer ao povo.

Dependem os direitos políticos de direitos econômicos, mais precisamente, de normas do Estado que concretizem uma política econômica que busque a democracia econômica, sem a qual a democracia estará em xeque.

O disparate da concepção estanque dos direitos fundamentais foi atribuído pelo autor, em certo sentido, à “hipocrisia liberal”. A incompreensão da necessidade evidente de se adotar a teoria da indissociabilidade dos direitos fundamentais toca em ponto nevrálgico da atual concepção que se tem da política e da democracia.

O ideário liberal também no que concerne à política (liberalismo político), assim como o individualismo nele forjado, marcaram indelevelmente os sistemas políticos atuais, além do próprio conceito que se tem da política, e do espaço a ela conferido.

É o que se pretende esboçar no item subsequente.

### *2.1.2 As implicações do liberalismo e do individualismo liberal no político*

A incompreensão da indivisibilidade dos direitos fundamentais induz a outro elemento central para o entendimento da democracia hodierna, que é a preponderância de alguns aspectos intrínsecos ao liberalismo, como o individualismo liberal, e suas reverberações na política, e no atual conceito do *político*, em voga.

Chantal Mouffe (1996, p. 186, 188) critica o liberalismo quando este tenta relegar o pluralismo e a discordância para a esfera privada, com a finalidade de garantir o consenso no domínio público, sendo as questões controversas retiradas da agenda em favor deste consenso racional. Segundo a autora, o liberalismo político vende a imagem da sociedade ordenada, em



que não há lugar para o antagonismo, a violência, o poder e a opressão, quando na verdade todos estes elementos foram apenas escamoteados, tornados “[...] invisíveis através de um estratagema inteligente.”

Mouffe (1996, p. 165, 187) opina que a política, enquanto tentativa de domesticar o político, de estabelecer a ordem, está ligada aos conflitos e antagonismos, o que inviabiliza um pretendido “consenso ‘racional’ absolutamente abrangente”. Arrimada na crítica schmittiana ao liberalismo político, a autora aponta que “[...] a crença liberal de que o interesse geral é produto do livre jogo dos interesses privados e que é possível alcançar um consenso universal racional com base na livre discussão tem necessariamente de tornar o liberalismo cego ao fenômeno político.”

Carl Schmitt (2009, p. 75-76), em seu tempo, negou inclusive a existência de uma ideia de política própria ao liberalismo, evidenciando, ao contrário, a “negação do político” ínsita à ideologia:

[...] a questão que se coloca é sobre a possibilidade de se obter uma idéia especificamente política a partir do conceito puro e conseqüente do liberalismo individualístico. A resposta há de ser negativa, pois a negação do político, contida em todo individualismo conseqüente, conduz a uma prática política da desconfiança contra todos os poderes políticos e formas de Estado imagináveis, mas nunca a uma própria teoria positiva de Estado e política. (SCHMITT, 2009, p. 75-76).

Ocorre que, a despeito disso, consoante advertência de Mouffe (1996, p. 187, 195), “[...] negar o político não o faz desaparecer; apenas conduz ao espanto perante as suas manifestações e à impotência no seu tratamento.” O liberalismo, segundo a autora, ao querer definir o significado do universal, identificando-o com um particular determinado, incorre no mesmo erro do totalitarismo, qual seja, a rejeição da indeterminação democrática.

Mouffe (1996, p. 149) recorre novamente à obra schmittiana dando razão ao jurista alemão ao destacar as deficiências do individualismo liberal no que diz respeito ao político, e entende que muitos dos problemas atinentes às democracias atuais originam-se no fato de a política ter sido reduzida a uma “atividade instrumental” voltada à “realização egoísta dos interesses privados”. Prossegue Mouffe afirmando que “[...] a limitação da democracia a um mero conjunto de procedimentos neutros, a transformação dos cidadãos em consumidores políticos e a insistência liberal numa suposta ‘neutralidade’ do Estado esvaziaram a política de toda a sua substância”, reduzindo-a à dimensão econômica e despindo-a de seus componentes éticos.

O individualismo liberal obstrui a compreensão da formação de entidades coletivas,

bloqueando o pensamento liberal na questão do político (MOUFFE, 1996, p. 164). Este bloqueio para a dimensão coletiva do político fica evidente quando se aprecia a incompreensão da atuação de movimentos sociais (portanto, coletivos), como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil. O prejuízo advindo deste apego atávico ao liberalismo torna-se concreto quando da criminalização dos movimentos sociais, tidos como movimentos que atentam contra o Estado de Direito, quando na verdade lutam pelo Direito e pela justiça.

Neste sentido, Mouffe (1996, p. 13) mostra que o “político” determina a própria condição ontológica do homem, não se restringindo a uma esfera específica da sociedade, e que esta concepção se encontra em contradição com o pensamento liberal, o que torna plausível a incompreensão dos movimentos políticos, tachados de patológicos, já que não podem ser apreendidos em termos individuais.

Sobre a posição do indivíduo no liberalismo, Zygmunt Bauman (2000, p. 169) traz interessante síntese:

O liberalismo fica com um grupo de indivíduos livres mas solitários, livres para agir mas não tendo voz ativa no cenário em que atuam nem a mais vaga ideia do propósito a cujo serviço pode ser colocada sua liberdade e, sobretudo, nenhum interesse em cuidar para que outros sejam também livres para agir e em falar-lhes sobre os usos da liberdade de cada um. Em tal aglomeração de indivíduos solitários, absolutamente livres mas totalmente impotentes e indiferentes, as contradições imediatamente afloram entre a liberdade e a igualdade, entre o indivíduo e a sociedade, entre o bem-estar público e privado – o tipo de contradições de que o liberalismo é notoriamente incapaz de dar conta, mas também o tipo de contradição que só o próprio liberalismo, na medida em que continua relutante em endossar o princípio republicano, faz nascer.

José Eduardo Faria (1982, p. 125) elenca sete características do individualismo que, segundo ele, estão presentes em maior ou menor grau nos modelos de democracia liberal e, por isso, resumem os aspectos centrais das concepções liberais de democracia:

- a) o que confere aos seres o atributo de humanos é a liberdade de dependência da vontade alheia;
- b) a liberdade de dependência alheia significa liberdade de quaisquer relações com os outros, menos as relações que os indivíduos provocam voluntariamente, visando a seu próprio proveito;
- c) o indivíduo é, basicamente, proprietário de sua pessoa e de suas capacidades, pelas quais ele não deve nada à sociedade;
- d) embora o indivíduo não possa alienar a totalidade de sua propriedade de sua própria pessoa, ele pode alienar sua capacidade de trabalho;
- e) a sociedade humana consiste num complexo de relações de mercado;
- f) na medida em que a liberdade das vontades dos outros é o que torna humano o indivíduo, a liberdade de cada um somente pode ser legitimamente limitada pelos deveres e normas necessários para garantir a mesma liberdade dos outros.

g) a sociedade política, então, é um artifício humano para a proteção da propriedade individual da própria pessoa e dos próprios bens; por extensão, é um artifício humano para a manutenção das relações ordeiras de trocas entre os indivíduos, considerados como proprietários de si mesmos.

Toda esta dinâmica liberal-individualista afeta diretamente a funcionalidade da democracia liberal, gerando o quadro descrito por Slavoj Žižek (2003, p. 174): “[...] à parte uma administração econômica anêmica, a principal função do centro liberal-democrático é garantir que nada aconteça realmente na política: a liberal-democracia é parte do não-evento.”

Obviamente, a democracia deveria ser justamente o espaço do “evento”, das rupturas, do acontecimento, e não um regime enclausurado, fechado à vontade de mudança popular, que busca uma neutralidade impossível de ser alcançada, e uma “estabilidade” incoerente com o próprio instituto da democracia. Democracia deve ser abertura ao novo, ao futuro, e não fechamento do presente, da manutenção do *status quo*, consoante se argumentará mais adiante.

E, no presente trabalho, entende-se que esta clausura se deve muito ao uso que se faz do Direito nos regimes de democracia liberal. O Direito protagoniza esta operação de cristalização da democracia, de modo que não há como pensá-los separadamente.

### *2.1.3 Democracia e o fechamento imposto pelo Direito*

Conforme dito, entende-se que outro elemento central para a conformação dos sistemas políticos liberais é a contenção da democracia levada a cabo pelo direito contemporâneo. O cabedal de critérios para a configuração do regime democrático, tratado anteriormente, é todo construído juridicamente, através das Constituições e legislações em geral que conferem a materialidade técnica e a legitimidade para a construção da democracia naqueles moldes. A complexa estrutura normativa para este fim criada é de fundamental importância para a manutenção do sistema político.

A Democracia contemporânea, assim, pede um Direito igualmente aferrado ao paradigma liberal como seu fiel escudeiro. Modelo este de Direito que se encontra anacronicamente arraigado a paradigma pretérito, vetusto, sem a menor condição de oferecer resposta adequada às demandas atuais da sociedade, conforme argumentado no primeiro capítulo deste trabalho, e que segue conformando a democracia e toda a potencialidade nela contida.

Do ponto de vista do Direito, o tratamento da questão democrática atual passa

inescapavelmente pela abordagem de sua relação com o constitucionalismo, da forma como este se apresenta hodiernamente.

Sabe-se que o constitucionalismo moderno tem seu momento de afirmação com as revoluções burguesas ocorridas na Europa (Inglaterra, em 1688, e França, em 1789) e Estados Unidos (1776), concomitantemente ao nascimento do Estado Liberal e à adoção de um modelo liberal na economia, e que, deste modo, a “[...] essência desse constitucionalismo está na construção do individualismo e de uma liberdade individual, construída sobre dois fundamentos básicos: a omissão estatal e a propriedade privada”, não havendo neste primeiro momento uma conexão entre constitucionalismo e democracia (MAGALHÃES, 2006, p. 11-12, 15). Segundo Gilberto Bercovici (2008, p. 44) há uma coincidência entre “[...] a formação do Estado moderno e do constitucionalismo como vinculados à formação e desenvolvimento do capitalismo”, de modo que “[...] capitalismo e Estado estão indissociavelmente ligados, são parte da mesma evolução histórica.”

O desejo de se finalizar as revoluções, afastando, por conseguinte, a ameaça da soberania do povo, marcará as constituições liberais estabelecidas no século XIX (BERCOVICI, 2008, p. 168). Neste contexto,

[...] o constitucionalismo, e o direito constitucional, estão estreitamente vinculados com o liberalismo. O Estado misto vai ser visto como a melhor forma de governo. O governo constitucional representativo, ao misturar elementos democráticos com elementos não democráticos, configura, nas palavras de Manin, a “constituição mista dos tempos modernos”. O constitucionalismo do século XIX se coloca em confronto com a revolução e seus corolários: poder constituinte, soberania popular e expansão da democracia (BERCOVICI, 2008, p. 176).

De acordo com Bercovici (2008, p. 281), “[...] o risco do ‘despotismo democrático’ vai ser combatido com o discurso do Estado de direito fundado na oposição entre direito e política.” E o direito público ocidental se afirma opondo-se à soberania popular, entre os séculos XIX e XX, sendo que a soberania estatal, o Estado de direito e a Constituição do Estado privada de uma origem popular, passam a ser os sustentáculos do sistema de direito público (BERCOVICI, 2008, p. 282).

Antonio Negri (2002, p. 21) manifesta crítica contundente com relação ao constitucionalismo, afastando-o da democracia e opondo-o ao paradigma do poder constituinte do povo: “[...] o paradigma constitucionalista é sempre o da ‘constituição mista’, da mediação da desigualdade e na desigualdade, portanto um paradigma não democrático”, enquanto o “[...] paradigma do poder constituinte, ao contrário, é aquele de uma força que irrompe, quebra, interrompe, desfaz todo o equilíbrio preexistente e toda continuidade

possível.”

Para o filósofo italiano, este poder constituinte, sim, estaria ligado à ideia de democracia, “concebida como poder absoluto”. Negri (2002, p. 21-22) concebe o constitucionalismo como uma “doutrina jurídica que conhece somente o passado”, ligada “às potências consolidadas e à sua inércia, ao espírito que se dobra a si mesmo – ao passo que o poder constituinte, ao contrário, é sempre tempo forte e futuro.”

O autor ressalta, ainda, que a democracia resiste à constitucionalização, já que “a democracia é teoria do governo absoluto, ao passo que o constitucionalismo é teoria do governo limitado e, portanto, prática da limitação da democracia” (NEGRI, 2002, p. 8). Negri (2002, p. 10) critica a desnaturação do poder constituinte pelo Direito:

O poder constituinte deve ser reduzido a norma de produção do direito, interiorizado no poder constituído – sua expansividade não deve se manifestar a não ser como norma de interpretação, como controle de constitucionalidade, como atividade de revisão constitucional. Uma pálida imitação poderá ser eventualmente confiada a atividades referendárias, regulamentares etc. de modo intermitente, dentro de limites e procedimentos bem definidos. Tudo isso do ponto de vista objetivo: uma fortíssima parafernália jurídica cobre e desnatura o poder constituinte.

Dentro de uma perspectiva “constitucionalista” e liberal, “[...] o poder constituinte é explicitamente submetido ao fogo da crítica e à limitação institucional, através de uma análise que desmascara – ou pretende desmascarar – toda pretensão soberana da comunidade” (NEGRI, 2002, p. 21). Em síntese, para Negri (2002, p. 444), “[...] o constitucionalismo é um aparato que nega o poder constituinte e a democracia.”

De fato, a prevalência do constitucionalismo enfraquece a democracia, e a tentativa de fechamento democrático com a finalidade de se salvaguardar os direitos advindos das demandas liberais nas constituições, confere o poder de árbitro ao constitucionalismo quando na verdade ele é parte no conflito (BERCOVICI, 2008, p. 17). Não se pode atribuir ao constitucionalismo o peso de determinar, em última instância, qual a democracia e quais os direitos devem prevalecer, rechaçando-se a proeminência da soberania popular. Vale lembrar que “[...] o princípio da soberania popular significa que a constituição é fruto da soberania popular, e não o contrário” (BERCOVICI, 2008, p. 20), ou, consoante posicionamento de Antonio Negri (2002, p. 40), “[...] o direito e a constituição seguem o poder constituinte – é ele que dá racionalidade e forma ao direito.”

Para Bercovici (2008, p. 31-32), “[...] o poder constituinte contradiz as pretensões do ordenamento jurídico de estabilidade, continuidade e mudança dentro das regras previstas”, mas, todavia, o debate atual sobre ele cinge-se aos limites da revisão constitucional. José Luis

Bolzan de Moraes (2006, p. 124), sobre esta *estabilidade*, critica: “[...] a estabilidade jurídica, campo de estabelecimento de normas convivias, não pode significar o aprisionamento, o congelamento, de uma vez por todas, de seu conteúdo. Não pode significar o fim da democracia.”

A manutenção de uma democracia liberal arrimada em concepções do Direito em geral, e do constitucionalismo em particular, atavicamente ligadas ao liberalismo, cria uma situação de arrefecimento da manifestação do poder popular, sob o pretexto da estabilidade, da sociedade pacificada pelo consenso, livre das lutas políticas que sempre desembocaram em conflitos sangrentos.

Bercovici (2008, p. 45) descreveu a forma como as classes dominantes lidaram com as revoluções:

As experiências de fundação dos regimes constitucionais inglês, americano e francês demonstram os esforços das classes dominantes em limitar e fazer desaparecer o poder constituinte do jogo político. A política necessita de paz e estabilidade, ou seja, a revolução permanente não é possível, segundo Roman Schnur. O sucesso da revolução é sua conclusão com uma construção positiva, uma nova ordem política. Este discurso “normaliza” tudo por meio da redução da legitimidade à legalidade.

A Constituição consiste, portanto, neste ponto de chegada revolucionário, que aplaca a energia revolucionária e sedimenta as bases para a nova sociedade. Ocorre que historicamente estas “construções positivas” das revoluções apareceram para resguardar os direitos conquistados pelas novas classes dominantes, e para fazer cessar o evento da mudança social.

O constitucionalismo nasce, destarte, contra o poder constituinte, com a finalidade de limitá-lo (BERCOVICI, 2008, p. 45), sendo para tanto estabelecido medidas jurídico-institucionais: “[...] a separação dos poderes, por exemplo, foi pensada menos para impedir a usurpação do poder executivo do que para barrar as reivindicações das massas populares.”

É verdade que houve mudanças no constitucionalismo no desenrolar de sua recente história, passando de liberal a social (no que houve a incorporação de consideráveis direitos e garantias sociais), e hoje, em tese, se transformando em democrático, com a participação popular adquirindo certo protagonismo; mas, factualmente, o que se observa é uma considerável regressão, um momento de crise, em virtude da submissão do Direito aos falsos imperativos do discurso econômico, conforme salienta José Luiz Quadros de Magalhães (2006, p. 16), e mesmo políticos, conforme salientado anteriormente.

E aqui vale insistir na argumentação aduzida no final do primeiro capítulo: pouco vale a consagração normativa de direitos se, de um lado, a materialização dos mesmos for obstada

pela ineficácia proveniente dos diversos problemas já apontados (como a vinculação do Direito e de seus intérpretes ao recalcitrante paradigma liberal), da mesma forma em que não pode ocorrer a situação em que a formalização de direitos seja realizada para que as demandas e lutas na sociedade se arrefeçam, e que novos direitos, novas demandas, percam a legitimidade frente à cristalização operada pelo constitucionalismo.

Vê-se que, neste ponto, o Direito não dá conta, sozinho, de alterar o panorama. Seu horizonte restrito pede a aproximação de outras áreas para que as demandas que lhe pesam possam ser solucionadas. Por isso a opção pela aproximação com a teoria democrática, e de demonstrar que as limitações ínsitas à democracia contemporânea tem forte ligação com a maneira com a qual o Direito se apresenta atualmente, de forma hegemônica. Daí vem a importância de se aproximar Direito e Democracia, com vistas à superação dos limites destacados.

O desejo de superação da democracia liberal anda vis-à-vis com o desejo de um direito mudancista, que se oriente à transformação social profunda. Cabe o questionamento acerca da existência deste “outro” Direito, temática esta que não será abordada, já que não encontraria espaço no presente texto. Todavia, cabe salientar que esta *outra* configuração do Direito só será possível com a mudança da concepção de democracia hoje hegemônica.

O próximo tópico pretende trabalhar com esta outra concepção de democracia.

## **2.2 O *devoir* da Democracia e a Democracia do *devoir***

Partindo deste diagnóstico, da crítica à democracia liberal, tenta-se responder a questão sobre qual a democracia seria mais consentânea às necessidades atuais e aos valores e princípios a ela vinculados (ou dela esperados), presentes até mesmo em Constituições nacionais. Não se trata, obviamente, do (des) propósito de se estabelecer modelo outro a substituir o modelo vigente, mesmo porque a democracia é, também, processo, e como tal não pode ser encapsulada, contida em normas ou modelos convenientemente estabelecidos. E é, necessariamente, um construto intersubjetivo, cuja elaboração tem (ou deveria ter) fortes componentes das lutas sociais numa sociedade em permanente mudança.

A reflexão parte do levantamento de aspectos relevantes de algumas teorias que abordam a democracia de uma perspectiva mais condizente com o paradigma do Estado Democrático em construção. Ressaltar-se-á alguns autores que contribuíram, de um lado, para a superação da democracia liberal e, de outro, para se pensar uma nova construção democrática para além do formalismo imperante.

No item anterior, colacionou-se a crítica de Antonio Negri ao constitucionalismo, bem como a relevância da ideia de poder constituinte em seu pensamento. Agora, cumpre destacar a ligação que o filósofo faz entre o conceito mencionado e a democracia.

Negri (2002, p. 8, 21-22) inicia sua obra afirmando, categoricamente, que “falar de poder constituinte é falar de democracia”, e acrescenta que na era moderna ambos os conceitos foram correspondentes quase sempre, identificação esta que se intensificou com a aproximação do século XX. O autor considera que o poder constituinte não é apenas a “[...] fonte onipotente e expansiva que produz as normas constitucionais”, mas é, também, o próprio sujeito da produção, atividade esta que é, outrossim, onipotente e expansiva. Este poder laico, secular, que se constitui como uma “vontade absoluta que determina o seu próprio tempo”, que se encontra ligado ao conceito de democracia, concebida esta como “poder absoluto”, se apresenta, da mesma forma, como “motor ou expressão principal da revolução democrática.”

Este poder constituinte é concebido como uma “[...] força que se projeta para além da ausência de finalidade, como tensão onipotente e crescentemente expansiva”, sendo a onipotência e expansividade, conseqüentemente, também atributos da democracia que se qualifica, ao mesmo tempo, como um “procedimento absoluto da liberdade e um governo absoluto.” (NEGRI, 2002, p. 26-27).

Negri (2002, p. 27) conclui, neste sentido, que “manter aberto aquilo que o pensamento jurídico queria fechar, aprofundar a crise de seu léxico científico, não nos dá apenas o conceito de poder constituinte, mas nos dá esse conceito como matriz do pensamento e da práxis democrática”, a qual o autor qualifica como sendo uma “[...] desutopia, ou seja, o sentido de uma atividade constitutiva transbordante, intensa como a utopia, mas sem ilusões, plena de materialidade”, ou seja, democracia identificada com a “[...] expressão integral da multidão, radical imanência da potência, exclusão de toda definição externa – seja ela transcendente ou transcendental – a este radical e absoluto campo de imanência.” (NEGRI, 2002, p. 444).

Após associar o poder constituinte à práxis democrática, o autor relaciona-o com a revelação da normalidade da revolução:

É preciso desdramatizar o conceito de revolução de modo a fazer com que se torne, através do poder constituinte, nada mais que o desejo de transformação do tempo, contínuo, implacável, ontologicamente eficaz. Uma prática contínua e incontrolável. Sobre esta base, o conceito de política é arrebataado à banalidade e à sua redução obscena ao poder constituído, aos seus espaços e aos seus tempos (NEGRI, 2002, p. 459).



O filósofo italiano conclui que

[...] a política é o horizonte da revolução que não termina, mas continua a ser reaberta pelo amor do tempo. Toda motivação humana em direção à política consiste nisso: em viver uma ética da transformação através de um desejo de participação que se revela amor pelo tempo a se constituir. (NEGRI, 2002, p. 459).

Para que a política, este “poder constituinte” evocado por Negri, saia do ocaso a que foi relegada e se insinue com a radicalidade requerida na esfera pública, deve ser acompanhada de uma concepção de democracia aberta, receptiva aos influxos da práxis política.

No pensamento de Claude Lefort (2011, p. 75) a democracia adquire este *status* de abertura, o que fica evidente quando trata do “Estado Democrático”, em célebre passagem:

[...] o Estado Democrático excede os limites tradicionalmente atribuídos ao Estado de direito. Experimenta direitos que ainda não lhe estão incorporados, é o teatro de uma contestação cujo objeto não se reduz à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas que se forma a partir de focos que o poder não pode dominar inteiramente.

Esta concepção de democracia tem ressonância, como não poderia deixar de ser, no Direito desta sociedade democrática:

A dimensão simbólica do direito se manifesta ao mesmo tempo na irredutibilidade da consciência do direito a toda objetivação jurídica, o que significaria sua petrificação num corpo de leis, e na instauração de um registro público em que a escrita das leis – como escrita sem autor – só tem por guia o imperativo contínuo de um deciframento da sociedade por ela mesma. (LEFORT, 2011, p. 76).

Lefort (2011, p. 86) entende que a política democrática (e a política dos direitos dos homens, igualmente) é uma maneira de se responder à exigência de se “[...] explorar os recursos de liberdade e criatividade nos quais se abebera uma experiência que acolhe os feitos da divisão”, ressaltando a necessidade de defesa dos direitos adquiridos bem como a reivindicação daqueles ainda não consagrados, dos direitos novos.

Esta ideia ajuda a compreender a dialética que deveria presidir a relação (sempre tensa) entre a Constituição e a Democracia, e reverbera na luta contra a petrificação desta aproximação. Compreender dialeticamente esta “traumática” relação passa, inevitavelmente, pela admissão da Constituição como um importante consenso, mas, como todo consenso, marcado por relativa precariedade, pela necessidade incessante de revalidação, e da perene abertura aos “novos” direitos, direitos estes a serem formatados nas lutas populares.

A sociedade se mantém permanentemente aberta à criatividade política e à materialização de novos “pactos” a serem dialeticamente superados, constantemente, ao sabor da vontade popular. Esta sociedade “inaugurada” pela democracia, e marcada pela abertura, é caracterizada por Lefort (2011, p. 150) como uma “[...] inapreensível, indomesticável, na qual o povo será dito soberano, certamente, mas onde não cessará de questionar sua identidade, onde esta permanecerá latente.”

Marilena Chauí (2002, p. 336), nesta mesma linha teórica, entende a sociedade democrática como “[...] a sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo”, e que

[...] pela criação de novos direitos e pela existência dos contrapoderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alterar-se pela própria práxis.

Os que veem nisso a manifestação do “totalitarismo das massas” não são muito afeitos aos valores democráticos. Vale lembrar, por exemplo, que a obra citada de Lefort tem como subtítulo “os limites da dominação totalitária”, e é contundente crítica às manifestações totalitárias do socialismo real<sup>7</sup>. Ademais, uma sociedade que tem medo da política é uma sociedade que, no fundo, gostaria de substituí-la pela polícia, e reduz a política a um mero acordo referente às leis e ao regramento de que se dispõe para mudá-las (SAFATLE, 2012, p. 48).

Vladimir Safatle (2012, p. 39-41), a este respeito, relaciona a perda da capacidade de se pensar “a democracia como ponto de excesso em relação ao Estado de Direito” com a crença de que tudo o que se coloca fora deste Estado é associado ao totalitarismo, ignorando-se a intrincada relação entre Direito e Justiça<sup>8</sup>. Quanto à Justiça, entende o autor que ela não apenas excede o Direito, mas, às vezes, se coloca perante ele de forma indiferente, o que longe de ser um ataque à democracia, consiste, antes, no que a funda e fortalece, sendo que “[...] essa possibilidade é um outro nome para aquilo que normalmente chamamos de ‘soberania popular’.”

Safatle (2012, p. 46) diz que a democracia deve ser confrontada com esta esfera extrajurídica, que nem por isso é ilegal, ou com o que Giorgio Agamben chamou de “esfera

<sup>7</sup> Vladimir Safatle (2012, p. 39) chama a atenção para esta peculiaridade da obra de Lefort na obra citada.

<sup>8</sup> O autor faz importante ressalva com relação a sua concepção de “justiça”: “[...] é claro que se faz necessário compreender melhor o que devemos chamar aqui de ‘justiça’. Não se trata de alguma forma de princípio regulador posto. Certamente, a ‘justiça’ está mais ligada à experiência material do bloqueio de reconhecimento e do sofrimento social em relação às imposições produzidas pelas condições socioeconômicas e disciplinares de nossas formas de vida.” (SAFATLE, 2012, p. 49).

da ação humana que escapa totalmente ao direito”, conforme citado pelo autor. Segundo Agamben (2004, p. 133), trata-se de que “[...] mostrar o direito em sua não-relação com a vida e a vida em sua não-relação com o direito significa abrir entre eles um espaço para a ação humana que, há algum tempo, reivindicava para si o nome ‘política’”, política esta que, segundo o pensador italiano, foi eclipsada pelo Direito.

Outrossim, Safatle (2012, p. 47-48) opina que “nenhum ordenamento jurídico pode falar em nome do povo” e que, “[...] ao contrário, o ordenamento jurídico de uma sociedade democrática reconhece sua própria fragilidade, sua incapacidade de ser a exposição plena e permanente da soberania popular.” Em virtude disso, a democracia admite o caráter “desconstrutível” do Direito, havendo, inclusive, situações de “violação política” merecedoras de reconhecimento, e o autor cita como exemplo, entre outros, a ocupação de terras improdutivas por trabalhadores sem-terra, situações em que “[...] o Estado de Direito é quebrado em nome de um embate em torno da justiça”<sup>9</sup>.

Safatle assevera que a Revolução Francesa inaugurou uma questão central para o pensamento político moderno, que é a necessidade de se conferir um formato institucional do poder instituinte concernente à soberania popular, de maneira que institucionalizar este poder, viabilizando-se a dinâmica da participação popular, é o verdadeiro desafio da democracia (SAFATLE, 2012, p. 45, 52).

A democracia tem a sua plasticidade, sob o aspecto institucional, o que a faz depender, portanto, de um “poder instituinte soberano e sempre presente”, da intensificação da transferência do poder para decisão popular, decisão esta que deve ocorrer continuamente (SAFATLE, 2012, p. 51, 58):

[...] a noção de soberania popular implica processo institucionalizado de transferência de poderes em direção à democracia direta. Ele não é uma simples arma utilizada pelo Executivo em situações de conflito de poderes. Sua melhor figura é a institucionalização de decisões que só poderiam, a partir de então, ser tomadas por meio da manifestação direta da soberania popular.

Por fim, segue-se a crítica do filósofo uspiano (SAFATLE, 2012, p. 53, grifo do autor), que exorta à assunção da “realidade da soberania popular”:

---

<sup>9</sup> No caso das ocupações de terras improdutivas por trabalhadores sem-terra, entende-se, neste trabalho, que não consiste em um bom exemplo de violação do Estado de Direito, já que este tipo de manifestação coaduna com a pressão política pacífica chancelada democraticamente num Estado de Direito que se pretende democrático. Elisabete Maniglia (1994) defendeu dissertação pioneira desconstruindo a configuração penal do esbulho possessório nos casos em comento, tese esta que foi acatada, posteriormente, pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme noticiado no Capítulo 1.

Contra os arautos do Estado democrático de Direito, que procuram nos resignar às imperfeições atuais da democracia parlamentar, devemos afirmar os direitos de uma *democracia por vir*, que só poderá ser alcançada se assumirmos a realidade da soberania popular.

Pretendeu-se demonstrar, com as ideais esboçadas acima, que a tarefa dos que lutam por democracia contemporaneamente passa não só pela crítica do modelo liberal hegemônico, mas, ainda, pela luta (concreta e ideológica) pela transferência de poder para o povo. Poder de decidir diretamente sobre o destino.

Pensar a democracia do *por vir*, imaginada por Jacques Derrida, pede a construção de inovações institucionais aptas a viabilizarem a referida transferência de poder. Não se pode repetir o erro de pensar abstratamente um modelo ideal de democracia carente da imaginação institucional dos modos de operacionalizar a participação efetiva nos processos decisórios.

### **2.3 A Democracia e a luta política no campo brasileiro**

Após sumariar alguns aspectos do debate sobre a necessidade de se intensificar a democracia, cumpre agora articular o argumento desenvolvido com a questão agrária.

No Brasil, não há como falar em democratização deixando-se de lado a falta de democracia em âmbito rural. E isso, obviamente, implica na questão democrática do país como um todo.

Situa-se, portanto, para os fins deste trabalho, a Reforma Agrária como “[...] eixo central de um programa político democrático.” (MANIGLIA, 2002b, online). Para tanto, deve-se levar em consideração o contexto rural brasileiro, que se caracteriza, até hoje, por ser espaço de *anomia* e déficit democrático.

A “realidade” do campo, hoje, é um entrave à “[...] concretização da democracia social e econômica, cujo pilar [desta ‘realidade’] é a arcaica estrutura fundiária, marcada pela grande concentração de terras, que desde os tempos coloniais acumula em paralelo a concentração da miséria e da desigualdade.” (MANIGLIA, 2002b, online). Portanto, falar da democracia no campo, hodiernamente, é falar também (e, talvez, principalmente) de sua ausência.

Abramovay e Morello (2010, online, grifo do autor) destacam, a este respeito, que a (relativa, diga-se) distribuição de renda operada no campo através dos programas de transferência de renda do governo federal é fato isolado, não sendo acompanhada de outros avanços, como no setor da saúde, do saneamento básico, e da educação. Os autores apontam a necessidade de mobilização democrática para que ocorra esta extensão:

Mas justamente por dependerem de mobilização democrática – e não de mecanismos indiretos, como, por exemplo, o crescimento econômico – que a redução da desigualdade não atinge simultaneamente todas as dimensões de que ela é composta. O sucesso na redução da pobreza e da desigualdade **de renda**, nem de longe é o mesmo daquele obtido em outros fatores como a educação, o saneamento e o próprio acesso à saúde. A extraordinária mobilização social que generalizou a aposentadoria no meio rural não teve equivalente, por exemplo, num movimento voltado a aprimorar a qualidade da educação.

Por exemplo, com relação à precariedade da educação em âmbito rural, em situação ainda pior que a educação nas cidades, asseveram os autores (ABRAMOVAY; MORELLO, 2010, online) que:

É verdade que o Brasil avançou muito quanto à frequência escolar, tanto no meio urbano como nas áreas rurais. No entanto, em 2000 nada menos que 72% das crianças do meio rural estavam atrasadas em sua escolarização, contra 50% dos que viviam em áreas urbanas. Apenas 12,9% dos jovens de 15 a 17 anos que habitavam as áreas rurais estavam matriculados no ensino médio, nível adequado a esta faixa etária. Para o Brasil urbano, a proporção era de 38,1% em 2000.

Além da educação, Abramovay e Morello (2010, online) destacam que a “[...] mortalidade infantil, acesso a água encanada, saneamento básico, coleta domiciliar de lixo também são fatores em que os indicadores rurais são bem mais precários que os urbanos, embora os avanços num caso e no outro sejam nítidos durante a atual década.”

Se isto já não bastasse para a configuração de uma absurda deficiência na atuação estatal no meio rural, há diversos outros fatores que emperram o seu desenvolvimento democrático. O campo brasileiro é ainda marcado por diversas manifestações de violência contra a sua população, como a violência da concentração de terras nos latifúndios, a repressão aos movimentos sociais que lutam legitimamente por direitos muitas vezes já reconhecidos pelo ordenamento jurídico, a absurda recalcitrância do trabalho escravo, do trabalho infantil, além da violência do narcotráfico rural, os crimes contra indígenas e contra o meio ambiente, e mesmo a violência proveniente da negligência estatal perante tal quadro social, quando o Estado “[...] por meio de seus poderes endossa com a morosidade, descumprimento legal de normas constitucionais e omissão” as situações de pobreza e violência (MANIGLIA, 2006; POSSAS; MANIGLIA, 2011).

Leonilde de Medeiros (2002, p. 184), apoiando-se na tese de Maria Silvia Carvalho Franco, aponta a constatação da citada acadêmica de que a “[...] violência se constituiu no Brasil em uma forma rotinizada de ajustamento nas relações de vizinhança e institucionalizou-se como um padrão de comportamento.” Em âmbito rural destaca-se a figura do latifundiário ou do capataz, acompanhado de “jagunços”, como forma de demonstração de

força. Nestes contextos,

Se noções de justiça/injustiça se configuram entre os atingidos por estas práticas, na maior parte dos casos, não se desdobram em recursos a outras esferas de poder indicando que, do universo do trabalhador comum, muitas vezes, não faz parte a possibilidade de recurso à lei como instância mediadora das relações, nem muito menos a busca de espaços de discussão e negociação. (MEDEIROS, 2002, p. 185-186).

Medeiros (2002, p. 189) diagnostica que a modernização da agricultura não redundou na superação das antigas práticas violentas, e “[...] como o mundo dos direitos não chegou ao campo, foi mantido um amplo espaço social para a utilização do arbítrio e da força.” E, para agravar ainda mais este quadro, há o comprometimento do Poder Judiciário com os interesses dos grandes proprietários de terra:

Num contexto em que o uso da força torna-se uma face presente e naturalizada nas relações sociais e em que exclui-se a possibilidade de um recurso para fora da esfera dessas relações de mando, o comprometimento do Judiciário acaba por alimentar ainda mais as ações violentas, na medida em que socialmente se constrói uma expectativa de que não é possível resolver nenhuma pendência fora das regras tradicionais. **Em outras palavras, a modernidade e o mundo da lei e do contrato não chegaram ao campo.** (MEDEIROS, 2002, p. 193, grifo nosso).

Não há que se falar em democracia no campo sem considerar este aspecto violento do contexto rural. A reforma agrária, a partir da realidade rural descrita, só se converterá em instrumento de democratização do campo se atacar frontalmente a violência e a pobreza rurais. E isso torna imprescindível a massiva atuação estatal para a concretização dos direitos sonegados.

Mas, antes de tratar do Estado, o que será feito no capítulo seguinte, salientar-se-á o papel da cidadania, entendida como luta social, para a construção da democracia no campo.

Maria da Glória Gohn (2006, online) identifica uma mudança paradigmática na década de 1990 no que se refere à concepção de participação:

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. A sociedade civil não é o único ator social passível de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises.

Leonardo Avritzer (2008, p. 159), por sua vez, entende que a Constituição de 1988

“[...] mudou o padrão de cidadania existente no Brasil tanto na cidade quanto no campo”, sendo ela responsável pela introdução de instrumentos para a universalização dos direitos sociais, bem como por lançar elementos centrais para a reforma agrária<sup>10</sup>.

Ocorre que, no Brasil, principalmente na década de 1990, observou-se, por outro lado, o que Evelina Dagnino (2004, p. 95) chamou de “confluência perversa” entre o projeto político democratizante (que vem desde as lutas pela redemocratização do país) e a implementação do projeto neoliberal. Verifica-se, de um lado, um processo democratizante, “[...] que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas”, cujo marco formal foi a Constituição de 1988, e, de outro lado, a partir da eleição de Fernando Collor em 1989, “[...] há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”, projeto este que correspondeu a um projeto global de alinhamento ao “Consenso de Washington”, cujas ideias embasaram os modelos societários neoliberais.

A perversidade reside justamente no fato de que, mesmo apontando para direções opostas, ambos os projetos confluem para a necessidade de “[...] uma *sociedade civil ativa e propositiva*.” (DAGNINO, 2004, p. 95-97).

E disso advém a necessidade de se ter cautela com relação à exaltação deste novo paradigma participativo, da ampliação da cidadania, pois estes conceitos podem fundamentar projetos com finalidades contrárias, ainda mais considerando-se a banalidade com que são usados atualmente.

Passa-se a tratar da atuação coletiva do povo do campo sob o enfoque de uma participação identificada com a luta política empreendida na área rural brasileira.

### 2.3.1 As lutas políticas no campo

A história dos movimentos camponeses no Brasil sempre foi marcada pela luta, muitas vezes aberta e violenta, contra a ordem estabelecida:

Em razão do desafio representado por esses movimentos camponeses contra a ordem estabelecida é que José de Souza Martins afirma que “poucos sabem e se dão conta

---

<sup>10</sup> A temática da reforma contida no texto constitucional foi tratada mais detidamente no primeiro capítulo. Reitera-se, aqui, as críticas lá consignadas. Lado outro, os elementos consagrados constitucionalmente trouxeram consideráveis repercussões para o instituto, o que também já foi objeto de análise, anteriormente.

de que o campesinato brasileiro é a única classe social que, desde a proclamação da República, tem uma reiterada experiência direta de confronto militar com o Exército: em Canudos, no Contestado e, de outro modo, em Trombas e Formoso; ou, então, uma experiência de intervenção direta do Exército: na insurreição no Sudoeste do Paraná, no Nordeste, e mais recentemente nos conflitos camponeses no Araguaia-Tocantins”. (COMPARATO, 2002, p. 48).

Bruno Konder Comparato (2002, p. 46) destaca a capacidade de revolta destas populações oprimidas:

O fato de, até recentemente, as populações oprimidas do campo não terem tido os meios de se situar conscientemente no plano político e econômico, de modo a traçar uma estratégia para mudar a situação, não significa, contudo, que não tenham sido capazes de se revoltar contra as condições de vida precárias que eram obrigadas a suportar, mesmo que essa revolta tivesse de ser mediada por movimentos messiânicos ou experiências religiosas.

A repressão violenta das manifestações de revolta dos camponeses é a resposta dada pelas classes dominantes, que souberam identificar nelas uma potencialidade para a transformação:

As classes dominantes, no entanto, nunca se enganaram quanto ao potencial revolucionário dessas ocasionais demonstrações de insatisfação, sempre apontando para o perigo de contaminação dos demais segmentos da sociedade. Essa talvez seja a explicação para o fato de os movimentos revoltosos no campo terem sempre sido combatidos com firmeza. (COMPARATO, 2002, p. 46).

Dirige-se, segundo José de Souza Martins (1993, p. 32), a violência para solapar a capacidade organizativa e de expressão política da população rural, mantendo-se uma situação de duplicidade, situando-os fora do processo histórico. Por isso, a reação violenta quando ocorrem manifestações de luta do povo rural pelos seus direitos, já que “[...] ao ocupar terra ou se manter na terra, invadem também o espaço político do poder local, escapam da dominação pessoal e do medo ao potentado do lugar, violam as bases do poder”, ou seja, em outras palavras, mexer na propriedade da terra significa mexer no poder econômico e político das oligarquias latifundiárias (MARTINS, 1993, p. 32, 91).

E a violência no campo não é dirigida apenas contra os que lutam pela terra e pela reforma, mas manifesta-se, igualmente, no cotidiano de trabalhadores rurais que se submetem a relações de exploração que correspondem ao “[...] tradicional modo de relacionamento entre trabalhadores e fazendeiros, baseado no poder pessoal destes últimos – uma relação desigual de mando e obediência e não, em primeiro plano, uma relação contratual entre iguais.” (MARTINS, 1994, p. 61).



A configuração assumida pelo campo brasileiro como lugar da opressão e da suspensão dos direitos e garantias fundamentais dificulta enormemente a construção da democracia. Somente com luta social se mudará esta conformação.

Ademais, as lutas empreendidas no campo são, fundamentalmente, lutas por direitos já consagrados formalmente, mas carentes de efetividade. Seja por terra, por reforma agrária, ou pela observância dos direitos trabalhistas, são todas lutas pela efetividade de direitos existentes. Os movimentos sociais do campo por meio das mobilizações e das ocupações de terras nada mais fazem que exigir a imposição normativa da Constituição de 1988 ao Estado e à sociedade (SAUER, 2010a, p. 121-122). Ou seja, os movimentos sociais rurais são atacados violentamente ao cobrarem o cumprimento da Constituição.

É notório, destarte, o caráter político destes movimentos, sendo descabido, segundo José de Souza Martins (1993, p. 55) “[...] classificar como pré-políticos os movimentos sociais de populações com essas características e que vivem sob essas condições. Porque seus movimentos supostamente pré-políticos proclamam, justamente, a necessidade da política.”

Ao dissertar sobre o MST, Bruno Konder Comparato (2002, p. 24) também consigna seu caráter político:

Consideramos que o MST se constituiu como um ator político, pois se trata de um grupo capaz de influenciar a opinião pública e de obrigar o governo a adotar determinadas medidas que são de seu interesse. Com efeito, ao estabelecer a política agrária, o governo não pode deixar de considerar a reação deste grupo, sem correr o risco de ver o seu grau de popularidade afetado negativamente. [...]

A novidade está na articulação que foi feita a partir de táticas e elementos já conhecidos, e na habilidade política que o movimento tem demonstrado, ao fazer aliados em vários segmentos da sociedade civil. Trata-se de uma forma diferente de reivindicação social, ou, se preferirmos, de uma nova forma de atuação política.

O cientista político (COMPARATO, B. K., 2002, p. 214-215) confere a esta atuação uma tonalidade ainda mais forte, mais adiante em sua obra, ao afirmar que, contrariamente a uma suposta tradição de passividade do povo brasileiro, “[...] o MST consegue se organizar, ter força política, e desafia os poderes constituídos, não permitindo, em nenhum momento, que a sociedade brasileira se esqueça da existência de milhares de trabalhadores rurais que não têm terra para cultivar.” E estes movimentos, enquanto sujeitos políticos, recolocam a relevância do “rural” na agenda política brasileira (SAUER, 2010a, p. 28).

Marcelo Dias Varella (2002, p. 162) também confere relevo à força política da atuação do MST, movimento capaz de pressionar consideravelmente os poderes constituídos:

[...] o Executivo se vê forçado a realizar um processo de Reforma Agrária para atender à demanda social; o Legislativo (onde o movimento agrário ganha adeptos a cada eleição) confecciona leis mais avançadas socialmente; e o Judiciário passa a entender o ordenamento jurídico positivo em favor de todo o tecido social, não de um número pequeno de indivíduos.

Maria da Glória Gohn (2000, p. 114) também classifica o MST como ator político, pois “[...] atribui qualidade aos atores sociais que compõem suas bases ao inseri-los num plano que vai além da luta pelo acesso à terra, que é a luta pela democracia, pela igualdade, contra a exclusão.” A autora entende, apoiando-se na obra de Tarrow, os movimentos sociais, em geral, como catalisadores das mudanças ocorridas na sociedade, compondo, desta feita, as lutas nacionais pelo poder, configurando-se como forças sociais e parte da luta mais geral pelo poder na sociedade civil e política (GOHN, 2000, p. 167).

João Pedro Stédile (2000, p. 35-36), a este respeito, opina:

O MST só conseguiu sobreviver porque conseguiu casar interesses particulares, corporativos, com os interesses de classe. [...].  
 [...] [O caráter político do movimento] sempre esteve presente, desde o início da organização. Tivemos a compreensão de que a luta pela terra, pela reforma agrária, apesar de ter uma base social camponesa, somente seria levada adiante se fizesse parte da luta de classes. Desde o começo sabíamos que não estávamos lutando contra um grileiro. Estávamos lutando contra uma classe, a dos latifundiários. Que não estávamos lutando apenas para aplicar o Estatuto da Terra, mas lutando contra um Estado burguês. Os nossos inimigos são os latifundiários e o Estado, que não democratiza as relações sociais no campo, não leva o desenvolvimento para o meio rural. Esse Estado está imbuído de interesses de classe. Acreditamos que o MST soube compreender e incorporar na sua ideologia, na sua doutrina, esse componente político.

Interessante destacar no posicionamento da liderança do MST que a luta se volta *contra* o “Estado burguês”, que figura como um dos “inimigos” do movimento. A fala de Stédile é do ano 2000, e entende-se que desde então houve mudanças consideráveis ao menos na postura do Estado brasileiro com relação às causas sociais, mas salta aos olhos a necessidade que o movimento viu de se combater um tipo de Estado que em nada servia à causa dos militantes do campo. Estado este que, conforme apontado, não democratizou as relações sociais no campo, nem promoveu o desenvolvimento rural, o que o torna inimigo das causas populares.

Sabe-se, lado outro, que esta concepção dos movimentos do campo como atores políticos nem sempre teve aceitação razoável na mídia e em alguns governos, como o caso citado do governo de Fernando Henrique Cardoso. Stédile (2000, p. 36) também se manifesta sobre esta incompreensão:

Evidentemente que muita gente, tanto pela direita quanto pela esquerda, não consegue fazer uma interpretação correta desse caráter político do movimento. Simplificam com facilidade o componente político como se fosse apenas uma vocação partidária. Em vários momentos da nossa história houve quem afirmasse que o MST iria se tornar um partido político. Nunca esteve no horizonte do MST se transformar em partido político. Mas também nunca abrimos mão de participar da vida política do país.

Neste ponto, cumpre reiterar o que já foi firmado no capítulo anterior, e mencionado no presente capítulo, acerca da legitimidade da luta específica do MST, mesmo quando das tão contestadas ocupações de terra.

Stédile (2000, p. 50) consigna, inclusive, que foi o MST que cristalizou a necessidade da luta de massas:

“Esse negócio de assembleia, de abaixo-assinado para o governo, de audiência, isso não resolve”, era o que pensávamos. Poderia até ser um aprendizado pedagógico para as massas, mas se não houvesse luta de massas a reforma agrária não avançaria. Tínhamos seis anos de luta e se havia dado certo até aquele momento era porque o povo havia se envolvido. Essa era a nossa experiência.

José Carlos Garcia (2000, p. 171), neste passo, interpreta a atuação do MST como um ato de desobediência civil:

Daí ser possível dizer que as ocupações e manifestações do MST são tendencialmente não-violentas, ou que a violência é utilizada no mais das vezes de forma reativa e com meios extremamente moderados, se comparados aos empregados pelos agressores. [...] é possível caracterizar-se a atuação ordinária do MST como prática de atos de desobediência civil, com o que seria legitimada sua presença no cenário nacional em conformidade com o Estado Democrático de Direito e as modernas concepções de democracia.

Isto leva, segundo o autor, à compreensão da desobediência como elemento que integra o Estado democrático de Direito, o que significa defender a luta pela formação de uma cultura democrática e de uma compreensão da Constituição enquanto algo aberto, como projeto inacabado (GARCIA, 2000, p. 172). Esta compreensão da Constituição como projeto aberto, inacabado, casa-se com a relevância do MST, e de outros movimentos sociais rurais, de se portarem enquanto intérpretes deste texto constitucional, na luta pelos direitos nele consagrados.

Garcia (2000, p. 172) relaciona, ainda, a atuação do MST e sua importância para a consolidação democrática:

Somente o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania ativa podem sustentar uma noção democrática de governabilidade em tempos de incerteza e transição

como os atuais. A incorporação de sujeitos coletivos como o MST e o reconhecimento de sua importância na consolidação democrática, portanto, inserem-se no esforço de resistência às teses de governabilidade neoliberal e de composição de um leque mais amplo de contrapoderes que ofensivamente construam um paradigma diferente de prática política e relação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Sobre a luta no campo, Sérgio Sauer aponta que alguns autores demonstraram que as mesmas transcendem a demanda por terra, constituindo-se, antes, como luta por libertação e emancipação. São lutas por sobrevivência, mas que não se restringem à dimensão econômica, albergando demandas como saúde, educação e justiça, entre outras, e que possibilitam “processos sociais e políticos de recriação do campo e de uma nova ruralidade”. São lutas contra a exclusão política, contra a marginalização social, lutas eminentemente políticas não só por terra, mas por cidadania e democracia. O que está em curso, para o autor, é um processo social de “reinvenção” do campo materializada pela luta pela terra, que ao agregar novos elementos e perspectivas acabam por criar uma nova ruralidade (SAUER, 2010a, p. 36-37, 77).

Neste processo, a democratização do acesso à terra figura como elemento central: “[...] a democratização do acesso à propriedade terra – mais do que um simples política social compensatória de combate à pobreza rural – representa a possibilidade da construção de identidades e cidadania no meio rural”, luta esta que se vincula à busca de um lugar de oportunidades e autodeterminação, diferente do espaço urbano (SAUER, 2010a, p. 36-37).

Sauer (2010, p. 43) vincula a luta dos sem-terra à ideia das “heterotopias” elaborada por Michel Foucault, que representa, na realidade rural do país, a construção de um “[...] *outro lugar* qualitativamente diferente e de resistência ao processo de territorialização, forçada pelo modelo agrário e agropecuário implantado no Brasil.” Para elucidar melhor o conceito foucaultiano, o autor relaciona-o com algo como a existência de “contralugares” na sociedade atual, que servem de lócus de contestação do espaço em que se vive. Nas palavras de Sauer (2010a, p. 66, 69-70), “[...] são espaços singulares que se contrapõe à dominação e à homogeneidade espacial. Lugares de resistência e liberdade, construídos a partir de perspectivas e relações sociais diferentes da dominação hegemônica do capital ou de valores culturais impostos.” A heterotopia surge, destarte, como a possibilidade não de se inventar lugar totalmente outro, ou um não lugar, mas de ocasionar uma mudança de perspectiva do centro para as margens, com a luta por alternativas sendo travada a partir dos excluídos e marginalizados pelo sistema econômico.

Acampamentos e, posteriormente, os assentamentos, podem ser espaços de reinvenção

social, compostos por “[...] diferentes biografias na busca de um lugar de vida, trabalho e cidadania”, sendo as experiências de luta e de acesso à terra impulsionadoras de mudanças culturais, simbólicas, num processo que gera novos valores e representações sociais, inovando as perspectivas em âmbito rural (SAUER, 2010, p. 38).

Este processo pode ser aferido analisando-se algumas experiências de assentados. Fabiana Severi (2012, p. 161-162), em pesquisa empírica, levantou algumas das mudanças advindas da luta, através de entrevistas realizadas com alguns assentados, sendo apontada a construção de uma visão mais complexa da política, de uma percepção melhor sobre os direitos, com a aquisição de voz ativa nas reivindicações, e sobre as condições dos assentados como sujeitos de direito, além da maior igualdade entre homens e mulheres, o sentimento de pertencimento a uma coletividade, entre outros. Segundo Severi (2012, p. 164) houve, além da manifestação de variadas formas de sociabilidade e solidariedade, a experimentação do espaço público como lugar da reivindicação por direitos, espaço este que perdeu seu caráter privado para ganhar “densidade política”, já que foi ocupado por sujeitos que lutam por direitos, e não apenas pela propriedade.

Severi (2012, p. 185) exemplifica esta mudança substancial na compreensão dos trabalhadores rurais no que concerne à posição que devem ocupar enquanto sujeitos de direito:

Já se mobilizaram no assentamento para a conquista de direitos que consideravam importantes. Na Prefeitura de Serra Azul exigiram a passagem do caminhão de lixo e a ligação de energia elétrica, não por meio de formas clientelísticas tradicionais, mas dentro das regras do jogo democrático e pela compreensão desses bens como direitos e não favores a serem oferecidos pelo governo.

Cléria Botelho da Costa (2002, p. 151, grifo do autor) também destaca o fato de que os trabalhadores rurais não se satisfazem com a conquista da terra, reivindicando melhores condições de trabalho e de produção, uma sociedade mais igualitária:

A experiência histórica do MST mostra que mesmo depois que o Estado (via Incra) realiza a imissão das terras que ocupam, os sem-terra confirmam que a luta não se encerra, como se vê nos relatos de trabalhadores: *nós quer agora que o prefeito arrume escola para os nossos filhos estudar; ou: nós quer que o prefeito arrume estrada pra nossa produção sair daqui.*

Costa (2002, p. 150) consigna que estas e outras narrativas revelam que a cidadania para os componentes do MST não se restringe aos direitos instituídos, como o direito à terra, indo além na busca por direitos que eles vislumbraram no próprio processo de luta,

incorporando direitos cuja a prática cotidiana confere importância. E isto significa que o MST vai além do conceito liberal de cidadania, levando a luta para além dos direitos vinculados a este paradigma.

Por sua vez, Severi (2012, p. 205) conclui que há tanto entre acampados quanto entre os assentados uma confrontação com o conteúdo ideológico do discurso da neutralidade da lei moderna e as divergências e ambiguidades existentes entre as orientações dos órgãos do Estado, e esta postura possibilitou que se ampliasse o sentido geral de alguns direitos fundamentais que são apenas formalmente garantidos nas atuais democracias. Muda-se, deste modo, a percepção que se tem dos direitos e do Estado, por meio da práxis política.

As lutas operam uma mudança até mesmo na linguagem dos envolvidos, com a “apropriação de conteúdos políticos”, que procedem da própria luta por libertação e das relações vividas nos espaços de sociabilidade a que pertencem (acampamentos, assentamentos) (SEVERI, 2012, p. 190). Há o abandono da “[...] fala enquanto conjunto de frases soltas” e passa-se a elaborar uma linguagem política, através da qual as carências sofridas podem ser “ressignificadas em termos de direitos e garantias.” (SEVERI, 2012, p. 191).

Entende-se que a concepção esboçada de democracia no item anterior, do presente capítulo, coaduna-se com a tentativa de se manter esta linguagem política adquirida na luta social, luta esta que pode se insinuar criativamente no modelo de democracia aberta propugnado, fazendo com que a transformação da realidade se dê pelo exercício do poder soberano pelo povo do campo.

O regime democrático que se abre à criatividade e à vontade popular, e que deve ter a abertura institucional necessária para viabilizar a transformação dos desejos do povo em direitos, garantias, em políticas públicas que viabilizam a realização destes mesmos direitos, parece ser o regime adequado à continuidade das lutas sociais e à consequente formação de uma cultura democrática que não permita o arrefecimento da participação para a contínua expansão dos direitos, a contínua reorientação do Estado Democrático na mudança social.

### 2.3.2 A continuidade da luta

Entretanto, deve-se levar em conta que é real o risco da perda desta “linguagem” política adquirida, pois “[...] em longo prazo, a força dos mecanismos de integração e de dessensibilização, próprios das sociedades administradas, atuarão brutalmente em favor do esquecimento da linguagem conquistada.” (SEVERI, 2012, p. 193-194).

O antídoto contra a perda da militância poderia ser, na opinião de Severi (2012, p. 193),

“[...] o exercício permanente e vivo da linguagem nos espaços coletivos do assentamento e nos espaços fora do assentamento de maneira coletiva”, o que pede, necessariamente, que a construção de uma cultura radicalmente democrática receba incentivos permanentes para sua propagação.

O conceito substancial de reforma agrária vem a calhar no sentido de firmar no horizonte da luta política que o assentamento é uma importante conquista, mas não consiste no ponto de chegada de toda a mobilização. A viabilização do assentamento pede uma grande variedade de políticas públicas que conferirão materialidade aos ideais dos assentados, e passarão a compor todo o quadro da reforma. E aí a luta ganha continuidade, justamente no que tange às decisões acerca destas políticas que comporão a reforma agrária. A luta continua na direção da superação do paradigma vigente, qual seja, de se estabelecer planos de reforma verticalmente, ao sabor das elites políticas, e sem a consideração dos anseios populares<sup>11</sup>.

Sérgio Sauer (2010a, p. 94) traz uma interessante diferenciação entre luta pela terra e reforma agrária. Diz o autor que é “[...] importante ter claro que a reforma agrária é, por excelência, uma política de Estado. Diferentemente da luta pela terra (uma ação popular), o próprio conceito de reforma agrária está ligado ao papel e às responsabilidades do Estado.” Esta diferenciação é clara, facilmente assimilável, mas carece de um complemento necessário: reforma e luta pela terra devem estar imbricadas para a configuração da democracia, mormente no que toca ao âmbito rural brasileiro, obviamente, mas tendo direta implicação na democracia nacional como um todo.

O próprio Sauer (2010a, p. 96) destaca este aspecto e a necessidade desta aproximação:

[...] a reforma agrária – muito além de uma política pública implementada apenas para cumprir o direito de acesso à terra – deve ser conjugada com a luta pela terra (mobilização social) como uma ação autônoma de plena participação que, conseqüentemente, permite às pessoas serem sujeitas de sua própria história.

E os movimentos sociais rurais exercem primordial papel para esta imbricação quando se fazem presentes na arena pública e resgatam o protagonismo popular, a soberania do povo, e atuam na demarcação das políticas públicas (atuação cidadã), além de cobrarem a efetivação dos direitos fundamentais dos habitantes do campo, direitos estes sistematicamente

---

<sup>11</sup> E, aqui, a construção crítica empreendida no início do capítulo, de questionamento da democracia liberal, ganha sentido. É este paradigma elitista de decisões tomadas à revelia da vontade do povo que deve ser superado.

desrespeitados, atuação esta que revitaliza o conceito de democracia com o resgate de dois de seus pressupostos essenciais: a soberania popular e a observância dos direitos humanos (SAUER, 2010a, p. 122-123, 133). E, lado outro, representa a continuidade da luta, que não se encerra com o assentamento. A luta política adquire um novo patamar, envolve novos direitos e demandas, mas a participação persiste na construção social da nova realidade. A continuidade da luta implica na definição das políticas públicas subsequentes, responsáveis pela viabilização dos assentamentos. E vai muito além.

Deve-se pensar no resgate da soberania popular como pilar central da democracia contemporânea. É pertinente (ainda mais quando a reflexão se dirige ao campo brasileiro), para esta finalidade, a formulação consagrada por Fábio Konder Comparato (1989) que aponta a necessidade de se pensar esta soberania em termos de uma “soberania dos pobres”. O jurista afirma a necessidade de se partir da distinção levada a cabo por Aristóteles entre democracia e oligarquia, a primeira sendo o governo dos pobres, enquanto a segunda é capitaneada pelos abastados, e optar abertamente pela soberania dos pobres. Comparato alega duas razões que fundamentam esta escolha: de um lado, tem-se que os excluídos, aqueles que não possuem propriedade e poder econômico, são os maiores interessados no estabelecimento de um regime igualitário, no qual a igualdade se faça presente no acesso ao poder, à cultura, ao lazer, à produção, ao consumo, e exerça o subversivo papel de transformação da sociedade. Em segundo lugar, levando-se em conta que a população pobre representa a efetiva maioria da população em geral, nada mais justo que atribuir a este contingente um protagonismo soberano. E, para além de qualquer redução idealista, esta soberania deverá implicar, ainda, na possibilidade de intervenção direta nos mecanismos de funcionamento do Estado. Não é suficiente a consagração deste princípio sem que se organize a sociedade para que efetivamente exerça este poder soberano (COMPARADO, F. K., 1989, p. 76-77, 82).

Fábio Comparato (1989, p. 78) entende que “[...] propugnar a efetiva atribuição da soberania à fração majoritária do povo, composta dos economicamente fracos, significa alterar fundamentalmente o esquema de poder.” Esta perspectiva de alteração da dinâmica do poder, mormente em sua manifestação em âmbito rural, onde latifundiários e o Estado vilipendiam os camponeses em seus direitos fundamentais, é o que anima o presente trabalho. E esta redistribuição do poder só poderá ser realizada com o exercício do poder soberano pelos excluídos, pelos explorados. A ideia, portanto, de “soberania dos pobres” ganha toda a pertinência quando pensada para o contexto rural. Só se fazendo presente, soberanamente, na esfera pública, que este contingente de pobres conseguirá fazer com que seus direitos



previstos, e outros ainda não formalizados, tenham efetividade social.

E aqui não se trata mais de fazer pressão, apenas. A pressão é de extrema relevância, sem dúvida. Sem a atuação do MST, por exemplo, a “questão agrária” com seu déficit de democracia no campo estaria em situação ainda mais deplorável. Mas a questão passa, para além da pressão, em lutar pela democracia que foi esboçada pelos autores citados anteriormente, democracia esta marcada pela abertura, pela mutabilidade, pelo contínuo reinventar-se enquanto regime, enquanto sociedade democrática. Esta “indomesticabilidade” seria algo positivo na configuração de novas realidades. E quem figuraria na ponta desta sociedade que se reinventa, que rompe a clausura para realizar a revolução democrática, e que ataca frontalmente suas mazelas mais grotescas, como a pobreza, só pode ser o povo pobre. Povo pobre este que no campo, conforme demonstrado, traz uma herança antiga de lutas e resistências à violência, ao descaso, à omissão.

Slavoj Zizek (2008, online) aponta expressamente que a tarefa primordial do século XXI é politizar este seguimento de excluídos. Ele se refere especificamente aos que vivem nas favelas, mas a ideia é plenamente aplicável aos excluídos que habitam o rural:

Se a principal tarefa da política emancipatória do século 19 foi romper o monopólio dos liberais burgueses por meio da politização da classe trabalhadora, e se a tarefa do século 20 foi despertar politicamente a imensa população rural da Ásia e da África, a principal tarefa do século 21 é politizar - organizar e disciplinar - as "massas desestruturadas" dos que vivem nas favelas. Se ignorarmos esse problema dos excluídos, todos os outros antagonismos perdem seu viés subversivo.

E os trabalhadores do campo contam com movimentos sociais diversos que podem levar a cabo esta tarefa de politização. Conforme argumentado acima, o MST já realiza de forma satisfatória este papel junto aos trabalhadores rurais, e a perspectiva é que esta luta continue mesmo depois de atingida a etapa de conquista do assentamento. Toda organização, politização e histórico de luta dos movimentos camponeses são fatores primaciais para a luta popular no campo.

Destarte, a continuidade da argumentação almejada passa pelo tratamento do Estado enquanto instituição que pode ser propulsora desta participação do povo, das alterações desejadas, mas isso pede, todavia, o abandono da concepção de Estado que também se tornou hegemônica, e que se direciona ao refluxo da instituição das causas sociais, como se sua função fosse de mero aparato organizatório da sociedade, com vistas ao bom funcionamento do mercado capitalista.

O capítulo subsequente trabalha com a hipótese de que o Estado ainda é uma

instituição imprescindível para conformação da sociedade democrática mencionada. Mas, deve-se demonstrar qual é a teoria do Estado (ou quais são as teorias) que atenderia ao modelo defendido de democracia aberta, e que conferiria fundamento para um tipo estatal receptivo à manifestação da soberania popular em sua potência. E este modelo nada tem a ver com os modelos estatais absenteístas que preponderam na contemporaneidade.

## CAPÍTULO 3 O PAPEL DO ESTADO DEMOCRÁTICO NA QUESTÃO AGRÁRIA

### 3.1 A reforma agrária entre o Estado e o Mercado: uma introdução

Justifica-se a elaboração de um capítulo voltado à questão do Estado numa dissertação sobre a questão agrária por duas razões: a primeira, que é o Estado a instituição que tem a atribuição constitucional de levar a cabo uma política de reestruturação fundiária no Brasil, país marcado pela inaceitável concentração ilegal de terras nas mãos de poucos proprietários; a segunda razão para a incursão na temática do Estado liga-se à primeira e se justifica pelo fato de apesar de ser o Estado detentor da incumbência de realizar a reforma agrária, ainda exerce significativa influência um projeto (político-ideológico) estapafúrdio de reforma agrária “conduzida” pelas leis do mercado.

Este modelo de “reforma agrária de mercado” foi implementado durante os anos 90 em vários países, como Colômbia e África do Sul, tendo surgido a partir de críticas do Banco Mundial dirigidas aos modelos de reforma agrária tidos como “clássicos”, que conferiam ao Estado o papel central, e que passaram a ser vistos como modelos coercitivos, centralizados, com aspecto confiscatório, etc. (MEDEIROS, 2003, p. 59).

Os defensores do modelo de mercado propugnavam maior eficiência na utilização dos recursos e a relevância de se conferir à reforma um caráter voluntário, com o consentimento dos proprietários de terras, o que tornaria o processo mais célere, eficaz, e evitaria pendências judiciais ou disputas políticas (MEDEIROS, 2003, p. 59).

Sobre a experiência brasileira com estas novas modalidades de programas de reforma agrária, afirma Sérgio Sauer (2010b, p. 98) que

[...] é a mais abrangente em nível internacional, tanto em número de famílias financiadas como em volume de recursos gastos. Até o momento, nenhum outro país contratou tal volume de empréstimos junto ao Banco Mundial (BIRD) para financiar programas de compra e venda de terras e há indícios – especialmente o fato de o tema sair da agenda internacional recente do BIRD – de que não haverá outros empréstimos desta magnitude.

No governo de Fernando Henrique Cardoso houve mobilização política significativa para a implementação deste programa, apresentado como uma política voltada ao combate à pobreza rural (MEDEIROS, 2003, p. 58), sendo que os recursos provenientes do Banco Mundial (BIRD) possibilitaram ao governo amainar a pressão social por terra sem que se alterasse a estrutura fundiária, e sem ter que se valer de processos expropriatórios (SAUER, 2010b, p. 100). Segundo Sauer, “[...] essa junção de interesses possibilitou a formulação e a

implementação do projeto-piloto de ‘reforma agrária de mercado’ denominado Cédula da Terra (1996-1997), como uma experiência alternativa de acesso à terra via mecanismo de compra e venda.” O governo FHC instituiu o financiamento público para compra de terras como forma de amenizar as tensões sociais, como dito, mas, também, para retomar o protagonismo político na política agrária (SAUER, 2010b, p. 100).

Evidentemente, que esta pretensa retomada da condução política da política agrária significa, na verdade, a entrega de uma questão central para o desenvolvimento nacional e para a atenuação da pobreza para a batuta de um órgão internacional privado de interesses diversos do que deveria pautar a atuação do Estado brasileiro.

Antes mesmo de se ter qualquer avaliação sobre a implantação da Cédula da Terra, foi aprovada a Lei Complementar nº 93/98, e “[...] contra a posição das principais organizações agrárias, o Executivo Federal jogou peso político e aprovou, em tempo recorde, a criação do Fundo de Terras/Banco da Terra no Congresso Nacional.” (SAUER, 2010b, p. 103).

A criação do Banco da Terra contou com o apoio dos grandes proprietários:

No geral, as organizações representativas dos grandes proprietários de terra apoiaram o programa, principalmente porque ele garantia o respeito ao direito absoluto de propriedade e às regras de mercado e procurava eliminar o conflito e as disputas fundiárias. O Banco da Terra foi considerado pela CNA o primeiro passo no rumo do acesso democrático à terra. (MEDEIROS, 2003, p. 63).

Sua criação ia na mesma direção das demandas historicamente defendidas pelos proprietários:

A proposta de criação do Banco da Terra correspondia às demandas tradicionais do setor, que sempre se posicionou de forma incisiva contra os programas de reforma agrária com base na desapropriação, inclusive por meio da constante desqualificação dos assentados, acusando-os de ser externos ao meio rural, de não ter vocação agrícola e de promover a favelização do campo. (MEDEIROS, 2003, p. 63).

Por parte das entidades envolvidas com a luta social no campo, como não poderia deixar de ser, as reações foram de protesto contra esta configuração da reforma agrária de mercado, e o “Grito da Terra” do ano de 1999 teve como lema, justamente, o bordão: “Contra a privatização da reforma agrária” (MEDEIROS, 2003, p. 63).

Segundo Sauer (2010b, 116), a proposta de reforma agrária do BIRD implica na tentativa de se deslegitimar a atuação estatal: “[...] a proposta de mercado do BIRD recolocou a reforma agrária na agenda internacional como uma medida social importante, mas retirou completamente o conteúdo e/ou potencial de desenvolvimento e deslegitimou o papel do

Estado.” Ainda segundo o autor, o BIRD “deslocou a análise empírica dos conflitos sociais”, definindo a atuação do Estado como morosa, dispendiosa e ineficiente:

As críticas do BIRD construíram uma caricatura para disputar, política e ideologicamente, a concepção sobre o papel do Estado em sociedades marcadas por graves problemas agrários. Reproduzindo claramente uma ideologia neoliberal, estabeleceu uma crítica baseada no pressuposto de que o Estado é um entrave ao desenvolvimento e as políticas sociais são apenas compensatórias, portanto, dispensáveis. Consequentemente, para o BIRD, qualquer política verdadeiramente redistributiva – isto é, que atinja o estoque de riqueza acumulado por uma minoria e modifique as relações de poder entre os grupos e classes sociais – deve ser rejeitada (SAUER, 2010b, p. 121).

Com isso, o Banco provocou uma espécie de “desvio semântico”, rebaixando politicamente o conceito da reforma, alargando-o para que passasse a abarcar os programas de compra de terras, redefinindo-o em aberta disputa contra o significado construído pelos movimentos sociais (SAUER, 2010b, p. 117).

Outra faceta contida neste projeto de reforma através do mercado foi a desmobilização dos da luta social

[...] os recursos do BIRD criaram as condições para disputar o protagonismo político com os movimentos sociais, especialmente no governo FHC. A criação de uma linha de crédito para a compra de terra deslocou parcelas significativas de camponeses das mobilizações e luta, que passaram a sonhar com acesso à terra via compra. (SAUER, 2010b, p. 117).

Há, também, alguns aspectos ideológicos que casam com a crítica realizada no capítulo anterior, pela análise de Evelina Dagnino, que cunhou a expressão “confluência perversa” para designar a demanda ampla por participação da sociedade civil, que veio tanto dos setores neoliberais, quanto dos que lutaram pelo fim da ditadura militar no país. o Banco Mundial mesmo determinava como parte constitutiva a participação de atores da sociedade civil na implementação das políticas de combate à pobreza, sendo que “[...] desde os primeiros momentos de negociação do Programa Banco da Terra, ficou claro o interesse do Banco Mundial em conseguir o apoio da Contag – e a entidade foi procurada com este objetivo.” (MEDEIROS, 2003, p. 71).

Segundo Sauer (2010b, 117-118), o BIRD chegou a se referir ao programa como “programa de reforma agrária baseada na comunidade”, mas não abandonou a essência mercadológica da proposta, sendo todas as medidas assentadas na lógica de mercado, diversas da lógica redistributiva, de modo que a referência à “comunidade” não passa de medida estratégica para aplacar as críticas dirigidas ao modelo. A terra é tratada apenas como fator de

produção, como *commodity* negociável, ignorando-se a necessária fundamentação da reforma na função social da propriedade, por determinação constitucional, o que obriga a se considerar a terra em sua multifuncionalidade.

O autor analisa que mesmo o governo Lula, composto por atores historicamente comprometidos com a questão agrária, tentou emplacar o discurso oficial de que os mecanismos de reforma agrária de mercado funcionariam de maneira complementar aos programas constitucionais de reforma agrária. Mas, o que ocorreu, ao menos no período de 2003-2004 foi que “[...] o índice mais alto de execução (algo em torno de 85% da meta do projeto ou quase 70% do total dos financiamentos concedidos no período) foi justamente no programa que possui aporte oficial de recursos do Banco Mundial.” (SAUER, 2010b, p. 111-112).

Sauer conclui, de sua análise acerca da reforma agrária propugnada pelo BIRD, que representa um modelo que não pode ser classificado como reforma agrária, nem como ação redistributiva do Estado, já que uma reforma efetivamente redistributiva consistiria numa ação estatal com a finalidade de redistribuição da propriedade da terra, que se encontra concentrada nas mãos de poucos proprietários. O que se almeja com a reforma é a democratização da estrutura fundiária e promoção do desenvolvimento nacional, transformando-se, para tanto, as próprias relações de poder na sociedade que redundaram na atual estrutura de concentração (SAUER, 2010b, p. 122).

A construção de um modelo substancial de reforma agrária passa pela intensificação democrática em sua feitura, consoante se tentou esboçar no capítulo anterior, e, da mesma forma, em se pensar o modelo de Estado condizente com tamanha aspiração. O Estado ainda é uma instituição primacial no desenvolvimento dos países, mormente se considerarem-se os contextos dos países periféricos.

Daí a inevitabilidade de se tratar da questão democrática, consoante realizado no capítulo anterior, em consonância com a discussão teórica e institucional sobre qual é a teoria do Estado, qual o paradigma adequado para que se concretize a reforma agrária que o povo (soberano, nunca é demais lembrar) almeja.

Reitera-se, uma vez mais: o caminho é o da soberania popular (no caso em tela, do povo pobre do campo), e não das ilegítimas e, por vezes, ilegais escolhas do mercado.

## 3.2 O Estado Democrático como instrumento de mudança social

### 3.2.1 Teoria do Estado e Realidade

Uma das teorias do Estado que pode ser cotejada com a ideia de democracia desenvolvida no capítulo anterior é a do jurista alemão Hermann Heller (1968, p. 21), para o qual a “Teoria do Estado propõe-se investigar a específica realidade da vida estatal que nos rodeia. Aspira a compreender o Estado na sua estrutura e função atuais, o seu devir histórico e as tendências de sua evolução.”

O autor concebe a teoria do Estado como ciência da realidade e a afasta das concepções abstratas, que a vinculam à ciência do espírito, a qual, segundo ele, arrebatava à teoria o atributo de sua realidade (HELLER, 1968, p. 49, 59-60):

Quando a Teoria do Estado segue de perto uma sistemática abstrata cai, fatalmente, no erro de ordenar arbitrariamente os conteúdos reais que encontra – justamente por querer articulá-los de um modo escrupulosamente lógico – e, com isso, violenta e sacrifica a conexão natural que nasce do objeto, em benefício de uma fantasia.

Heller (1968, p. 54) propugna, ainda, uma teoria científica do Estado que busca sua compreensão de forma imanente, apartando-se do apelo ao sobrenatural, e opondo-se a qualquer interpretação transcendente. O Estado nada mais é que “[...] uma forma de vida humano-social, vida em forma e forma que nasce da vida”, cabendo à teoria a investigação da instituição estatal em sua concretude (HELLER, 1968, p. 65-66):

Se o seu objeto é o Estado, torna-se óbvio que não deve se referir só a uma conexão de sentido ou a um conteúdo afetivo que tenha a sua expressão no Estado, nem mesmo às causas psíquicas da atividade estatal, unicamente, mas há de propor-se a apreensão dessa formação que se chama Estado. É, por esta razão, ciência sociológica da realidade e não ciência do espírito ou do sentido.

Para Gilberto Bercovici (2004, p. 111) a proposição de Heller é de uma teoria do Estado atual, diferentemente das clássicas Teorias Gerais do Estado pensadas na Alemanha, que adotavam a perspectiva de um Estado com características constantes e caráter universal, no tempo e no espaço, enquanto a investigação de Heller se circunscreve à realidade estatal circundante, sendo o Estado considerado como uma formação real e histórica.

Heller, diferentemente de Hans Kelsen, busca compreender o Estado, conforme mencionado, por meio da realidade social, e não a partir do direito que o constitui (BERCOVICI, 2004, p. 112):

O Estado não pode ser visto como um setor isolado e independente de toda atividade social. Essa separação impede a compreensão do fenômeno estatal. Heller sustenta que o Estado deve ser estudado como a totalidade da vida social considerada desde o ponto de vista de uma ordenação territorial.

Além deste relevante aspecto metodológico que confere maior materialidade, maior concretude à teoria do jurista alemão, outro ponto a ser destacado é a sua atribuição, à instituição estatal, de uma “função social”:

[...] o sentido do Estado só pode ser a sua função social, isto é, a missão que tem que cumprir como ‘fator’, como unidade de ação na conexão da atividade social. ‘compreender’ este sentido não significa outra coisa senão ‘explicar’ o Estado pela conexão social total em que se encontra. (HELLER, 1968, p. 67).

Segundo Bercovici, esta “função social” inerente ao Estado é o que lhe confere sentido e justificação, sendo que as pretensões estatais não se justificam pelo asseguramento da ordenação sócio-territorial, mas tão somente se o Estado visar a uma ordenação mais justa. Destarte, a justificação do Estado não advém da força ou da legalidade, mas da representatividade dele enquanto organização que assegura o direito em determinada etapa histórica. Esta justificação lhe é fundamental, e quando a instituição fica desacreditada em sua legitimidade, é seu próprio fim que se avizinha (BERCOVICI, 2004, p. 113-114).

Para Heller (1968, p. 241-243), a questão do “fim” do Estado é, desde Aristóteles, um problema fundamental para todas as teorias, e foi o romantismo a primeira doutrina a combater este “modo de propor o problema”, ao afirmar que o Estado é um fim em si mesmo. Todavia, segundo o autor, a Teoria do Estado “[...] pode e deve indagar o sentido do Estado cuja expressão é a sua função social, a sua ação social objetiva.”

Heller (1968, p. 75, 78, 80) entende que o problema da Teoria do Estado diz respeito à compreensão do “Estado como uma estrutura no devir”, concepção esta que se aproxima da teoria da democracia adotada no presente trabalho. Para Heller, a “[...] estrutura ou forma do Estado se acha constantemente imersa no rio da história e submetida a uma mudança incessante, embora, de ordinário, apenas perceptível, não pode ser concebida como uma forma fechada. A história flui através dela.” E, em virtude desta abertura permanente, “[...] é iniludível que a Teoria do Estado procure, no que veio a ser, o que vem a ser, as tendências da evolução da estrutura do Estado.” O “ser do Estado” seria, para o autor, o seu “devir” por meio de atos de decisão política renovados constantemente, o devir na “luta política entre poderes reais de vontade, ante os quais não é possível que o sujeito de conhecimento mantenha uma absoluta neutralidade.” Para Heller, “não se pode compor uma imagem do



Estado na atualidade sem uma representação do porvir.” E, em virtude disso, a ligação entre a política e a teoria do Estado se faz imprescindível, pois “[...] sem um conhecimento do politicamente possível fica ‘excluída’ a possibilidade de uma frutífera investigação do Direito Político e, com maior razão, a de uma pesquisa de Sociologia do Estado.”

Vê-se com clareza que a teoria do Estado de Hermann Heller se apresenta como uma “ciência engajada”, já que o conhecimento sobre a instância estatal parte do pressuposto da inclusão, pela vida estatal, daquele que a investiga, “[...] havendo uma identidade dialética entre sujeito e objeto de estudo.” (BERCOVICI, 2004, p. 110). A teoria do Estado em comento propugna, destarte, que se deve “pensar a problemática política de seu tempo” e, neste sentido, toda a teoria helleriana está comprometida com as concepções políticas socialistas, sendo seu objetivo “sua realização em um Estado Socialista”. Segundo o próprio Heller (também citado por Bercovici):

A hipótese-guia da nossa Teoria do Estado consiste na afirmação de que é insustentável a estrutura classista do Estado atual e que, por conseguinte, se aceitam como válidas as tendências de evolução que a ela se opõem. E justamente pelo fato destas tendências porem em dúvida a realidade e a unidade do Estado, a questão fundamental da Teoria do Estado deve ser a de saber se é possível, e de que modo, o Estado atual como uma unidade opera na realidade histórico-social, como uma estrutura real e histórica. (HELLER, 1968, p. 84).

Para Bercovici (2004, p. 116, 118), Heller não era um revolucionário, era um reformista, na mesma linha de Ferdinand Lassalle, que teria tentado unir a perspectiva de Estado hegeliana com as teorias econômicas provenientes do marxismo, “[...] propondo a idéia do Estado da classe operária como o grau mais elevado da socialização dos homens.” O autor entendia o socialismo como aperfeiçoamento do Estado, e não sua superação, devendo o trabalhador considerar positivamente o fenômeno estatal se quiser almejar o socialismo. Bercovici ressalta que o socialismo se fundamenta, para Heller, essencialmente, na ideia de justiça social, através da evolução da “[...] justiça jurídico-formal para a justiça econômico-material.”

Na teoria helleriana, o socialismo não representa o fim da comunidade nacional, mas a construção de uma autêntica comunidade nacional popular que destrói as classes e integra o proletariado à nação (BERCOVICI, 2004, p. 118-119). Socialismo que, na concepção do autor, “[...] não pode ignorar a soberania e o Estado, pois o ponto central de seu programa é promover o império da vontade popular, organizada pelo Estado, sobre a economia, o que significa que os socialistas têm que aspirar ao reforço da soberania estatal”, soberania esta que é reconstruída continuamente.

Em síntese, Bercovici (2006, p. 338) afirma que a teoria do Estado de Heller é uma teoria da democracia e da democracia socialista, em que o autor propõe a superação do Estado classista pelo socialismo. Bercovici, amparando-se em Bauer, afirma que Heller transformou a teoria do Estado, antes representativa da democracia formal, em uma disciplina que “fundamenta e planeja a democracia material”. A teoria do Estado deve, destarte, “[...] ser orientada para a democracia, buscando a integração da pluralidade do povo na unidade do Estado.”

Heller defende um “Estado Social de Direito” que, na verdade, é um Estado Socialista, e que se identifica com a ordem soberana da economia, que subordina a economia de mercado capitalista ao direito nacional, passando as esferas da vida social a serem planejadas de acordo com a vontade popular (BERCOVICI, 2004, p. 132). E, assim, “[...] o socialismo combate a anarquia da produção em prol de uma economia comunitária planejada para garantir os trabalhadores contra a arbitrariedade e os azares de uma economia capitalista voltada ao lucro.”

Bercovici (2004, p. 133, 138) conclui que Hermann Heller é anti-capitalista, e que seu Estado Social se configura como um autêntico Estado socialista e democrático, sendo este o “principal aspecto emancipatório” de sua proposta de Estado, o que não pode ser menosprezado. Para Heller, na interpretação de Bercovici, este Estado Social de Direito “[...] garantiria a emancipação do proletariado e a democracia sobre a economia, com a ampliação da democracia política para a democracia social. A integração do proletariado no Estado [...] concluiria a revolução burguesa e iniciaria o socialismo.”

Bercovici (2004, p. 163-164) entende que a concepção de Estado Social apresentada por Heller no início do século XX tem certa afinidade com outra teoria do Estado, esta formulada próximo ao último quartel do mesmo século, de autoria do jurista espanhol Elías Díaz:

A democracia política, segundo Elías Díaz, exige como base a democracia econômica. Para ele, é impossível compatibilizar a democracia e o capitalismo. A correspondência existe entre a democracia e o socialismo, que coincidem e se institucionalizam no Estado Democrático de Direito, que, assim, supera o Estado Social de Direito. O Estado Democrático de Direito, para Elías Díaz, deve ter uma estrutura econômica socialista, necessária para a construção atual de uma verdadeira democracia.

Para Elías Díaz (1976, p. 127),

*[...] el análisis y comprensión de las insuficiencias y contradicciones del sistema económico y del sistema ideológico que deriva del neocapitalismo marca, puede decirse, el sentido teórico de la superación del Estado social de Derecho: el paso al socialismo será así paralelamente el paso al Estado democrático de Derecho.*

Da perspectiva do autor (DÍAZ, 1976, p. 128-130), é cada vez mais evidente que a democracia política exige como base a democracia socioeconômica, e que o neocapitalismo é absolutamente inconciliável com uma democracia real. Para ele, seria muito mais concorde com a realidade a aproximação dos termos socialismo e democracia, sendo que ambos coincidem e se institucionalizam conjuntamente no Estado democrático de Direito, e o socialismo deste Estado resulta da superação do neocapitalismo atinente ao Estado Social.

A superação do Estado Social pelo Estado democrático de Direito não é natural, assim como não é natural a passagem do neocapitalismo para o socialismo. O que ocorre entre os dois modelos de Estado é “[...] *un salto cualitativo y real de primer orden.*” (DÍAZ, 1976, p. 131).

O jusfilósofo espanhol entende, outrossim, que somente através da democracia e do socialismo, e, por conseguinte, apenas no Estado democrático de Direito, pode-se ter a efetividade dos direitos e liberdades do homem, direitos estes que constituem a principal pretensão do Estado de Direito, e que serve de justificação do mesmo perante os modelos de Estado autoritários (DÍAZ, 1976, p. 131).

Cabe esclarecer, neste ponto, a visão que o autor tem sobre a democracia, a qual, para Díaz (1976, p. 143), exige a real participação do povo no controle das decisões e nos rendimentos da produção, e a ausência deste tipo de participação real redundando na ausência da própria sociedade democrática. Isto quer dizer que esta dimensão participativa no conceito de democracia vai além do elemento político, para atingir as atividades econômicas.

Esta definição de sociedade democrática baseada na relação de participação popular efetiva implica, igualmente, na patente insuficiência da “democracia formal”, sob a ótica do autor (DÍAZ, 1976, p. 144, 173). Para ele, a passagem do capitalismo ao socialismo aparece como passagem da democracia formal à democracia material, sendo decisivo o sistema concreto de relações de produção. E, conforme já mencionado, esta estrutura econômica do Estado democrático deverá ser, necessariamente, socialista, para que se constitua uma democracia material, verdadeira.

Elías Díaz (1976, p. 171) entende que a necessidade de se transformar radicalmente as relações de produção, o que é basilar para o socialismo, se volta à construção de uma sociedade em que se consiga a incorporação e participação popular real, especialmente as classes sociais mais dependentes do capital. E aí, o que ele concebe como “*libertad-participación*” substitui a “*libertad-alienación*”. Destarte, a justificação do socialismo se dá em função da conformação de uma sociedade efetivamente democrática. Díaz reafirma que “[...] *socialismo y democracia tienden así en nuestro tempo a coincidir: los problemas actuales del socialismo son, puede decirse, los problemas actuales de la democracia.*”

Noutra posição que se coaduna com as teoria da democracia eleitas para a fundação do presente trabalho, Elías Díaz (1976, p. 177) afirma que “[...] *la democracia debe ser propuesta como objetivo constante y debe entenderse como proceso siempre abierto em el tempo.*”

O jurista conclui sintetizando seu argumento:

*Lo importante entonces es que el binomio democracia-socialismo se institucionalice en un Estado de Derecho, es decir, que la realización de la democracia y el socialismo se lleve a cabo respetando las mencionadas exigencias fundamentales de Estado de Derecho: imperio de la ley; ley como expresión de la voluntad general; división de poderes y legalidad de la Administración como mecanismos jurídicos antitotalitarios; y, finalmente, respeto, garantía y realización material de los derechos y libertades fundamentales.*

### 3.2.2 A ampliação da teoria do Estado marxista

Outra vertente do pensamento que fornece elementos centrais para este trabalho é a teoria marxista. Há uma rica variedade de teorias acerca da instituição estatal por parte dos marxistas, e a intenção, por ora, é destacar princípios relevantes de algumas delas, a começar por um breve introito sobre a visão propriamente marxiana sobre o tema.

Inicialmente cumpre apontar que já o “jovem” Marx via o Estado como uma instituição gestada “nas relações sociais concretas” e que, por conta disso, não pode ser compreendido como uma “entidade em si” (COUTINHO, 1996, p. 18-19). Segundo Carlos Nelson Coutinho, a passagem de Marx ao “marxismo” “[...] ocorre quando, ao descobrir a importância ontológico-social da economia política, ele busca analisar os fundamentos materiais dessa divisão da ‘sociedade civil’ em interesses particularistas e reciprocamente antagônicos.” Ele aponta que Marx, nos *Manuscritos econômico-filosóficos*, já demonstra como a constituição da sociedade civil é causa e efeito da divisão da sociedade em classes, ficando de um lado os detentores dos meios de produção e de outro os proletários que detém, somente, a força de trabalho. Destarte, o Estado deixa de figurar como “a encarnação *formal e alienada* do suposto interesse universal”, e passa a ser visto como uma instituição classista que garante a propriedade privada, e assegura a divisão da sociedade em classes, garantindo, consequentemente, a dominação dos proprietários burgueses sobre os não-proprietários, os trabalhadores. O Estado passa a ser compreendido não mais como “[...] a encarnação da Razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses *comuns* de uma classe *particular*”, concepção esta consignada

expressamente em *A Ideologia Alemã*.

Marx e Engels (2009, p. 111-112) dissertaram sobre o Estado em *A Ideologia Alemã*, conforme elucidativo trecho que segue transcrito, por isso, *in verbis*:

A essa propriedade privada moderna corresponde o Estado moderno, o qual, gradualmente, por meio dos impostos, foi adquirido pelos proprietários privados e, por meio das dívidas públicas, ficou completamente à mercê destes, e cuja existência, nas subidas e quedas dos papéis do Estado na Bolsa, ficou totalmente dependente do crédito comercial que os proprietários privados, os burgueses, lhe concedem. Porque é uma classe, e não mais um estamento, a burguesia é obrigada, desde cedo, a organizar-se nacionalmente, e já não localmente, e a dar ao seu interesse médio uma forma geral. Pela emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular a par, e fora, da sociedade civil; mas ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa quanto internamente, para garantia mútua da sua propriedade e dos seus interesses. A autonomia do Estado ocorre, hoje em dia, apenas em países em que os estamentos não se desenvolveram completamente em classes, em que os estamentos, eliminados nos países mais adiantados, ainda desempenham um certo papel e ainda existe uma mistura; países nos quais, por isso, nenhuma parte da população consegue o domínio sobre as restantes [...]. Como o Estado é a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns que adquirem uma forma política, são mediadas pelo Estado. Daí a ilusão de que a lei assentaria na vontade e, mais ainda, na vontade dissociada da sua base real, na vontade *livre*. Do mesmo modo o direito é, por sua vez, reduzido à lei<sup>12</sup>.

No *Manifesto do Partido Comunista* (2002, p. 47) de 1848, Marx e Engels são ainda mais enfáticos ao afirmarem que “o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa.” Acerca da ideia fundamental do marxismo com relação ao Estado, seu papel histórico e significação, Lênin fez leitura no sentido de que o Estado é produto do antagonismo entre as classes, sendo que a instituição “[...] aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis” (LÊNIN, 2007, p. 25). Lênin, mais uma vez valendo-se da leitura do marxismo, afirma peremptoriamente que “[...] todo Estado é uma ‘força especial de repressão’ da classe oprimida. Um Estado, seja ele qual for, não poderá ser livre nem popular. Marx e Engels explicaram isso muitas vezes aos seus camaradas de partido, mais ou menos em 1870.”

Na interpretação de Coutinho (1996, p. 21), partindo-se das premissas de que este Estado, visto como comitê burguês, centralizou nele toda a esfera legal da política e, de outro lado, que as leis da acumulação não deixam espaço para nenhuma concessão aos interesses

---

<sup>12</sup> Parte desta citação também foi utilizada por Coutinho (1996, p. 19).

dos trabalhadores, conclui-se que “[...] já que a forma política da luta de classe é a guerra civil, a transição ao socialismo implica uma explosão insurrecional e uma ruptura súbita e violenta com a ordem burguesa.” No *Manifesto*, afirmam Marx e Engels (2002, p. 56) que:

[...] esboçando as fases mais gerais do desenvolvimento do proletariado, seguimos a guerra civil mais ou menos oculta dentro da sociedade atual, até o momento em que ela explode numa revolução aberta e o proletariado funda sua dominação com a derrubada violenta da burguesia.

Noutra passagem de *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels (2009, p. 57) reiteram a imprescindibilidade do evento revolucionário:

[...] tanto para a produção massiva dessa consciência comunista quanto para a realização da própria causa, é necessária uma transformação massiva dos homens que só pode processar-se num movimento prático, numa *revolução*; que, portanto, a revolução não é só necessária porque a classe dominante de nenhum outro modo pode ser derrubada, mas também porque a classe que a derruba só numa revolução consegue sacudir dos ombros toda a velha porcaria e tornar-se capaz de uma nova fundação da sociedade.

Lênin (2007, p. 38, 39), por sua vez, interpreta a obra de Marx e Engels ligando-a, em sua totalidade, à ideia de revolução violenta: “a essência de toda a doutrina de Marx e Engels é a necessidade de inocular sistematicamente nas massas essa ideia da revolução violenta.” Mais adiante, Lênin afirma, contundentemente, que “[...] a substituição do Estado burguês pelo Estado proletário não é possível sem uma revolução violenta.” Ao destacar trecho de *O 18 brumário de Luis Bonaparte*, Lênin compara-o com o tratamento dado à questão do Estado contida no *Manifesto*, para ele tratada aí de forma muito abstrata, e consigna que: “[...] aqui [no *18 Brumário*], a questão se põe concretamente e a dedução é inteiramente precisa, bem definida, praticamente tangível: todas as revoluções anteriores não fizeram senão aperfeiçoar a máquina governamental, quando o necessário é abatê-la, quebrá-la.”

Na opinião de Carlos Coutinho (1996, p. 26), o próprio Marx e, sobretudo, Engels, que foi mais longo, superaram parcialmente em suas obras mais tardias esta concepção “restrita” do Estado, bem como o paradigma “explosivo” do processo revolucionário.

Em *A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado*, Engels (1985, p. 190-191) trouxe uma definição de Estado nascido “[...] direta e fundamentalmente dos antagonismos de classes que se desenvolviam no seio mesmo da sociedade gentílica”, e que esta instituição estatal surgida não é um poder que impôs à sociedade externamente, da mesma forma que não se configura como a “realização da ideia moral”, ou como “a imagem e a realidade da razão”, como na concepção hegeliana. Para Engels, o Estado é produto da sociedade em determinado nível de

desenvolvimento, e que se encontra numa “irremediável contradição”, dividida em antagonismos irreconciliáveis, os quais, para que não destruam a sociedade, pedem um poder que se coloca aparentemente acima da sociedade, incumbido de manter os antagonismos em limites aceitáveis, com a manutenção da “ordem”. E este poder é justamente o Estado (ENGELS, 1985, p. 191).

Mais adiante, na mesma obra, Engels registra uma certa relativização da concepção “restrita”, quando reitera o fato de que o Estado nasce da necessidade de conter os antagonismos classistas, mas aponta que este Estado é “por regra geral”, o Estado da classe dominante economicamente que, por meio da instituição estatal, vem a se tornar também politicamente dominante, e passa a obter novas formas de reprimir e explorar a classe oprimida. Todavia, segundo Engels (1985, p. 193-194), “[...] há períodos em que as lutas de classes se equilibram de tal modo que o Poder do Estado, como mediador aparente, adquire certa independência momentânea em face das classes.”

Coutinho (1996, p. 27, nota 28) observa, a respeito da citada obra, que a mesma ainda é marcada por traços da concepção “restrita”, “[...] embora as experiências de Luis Bonaparte, na França, e de Bismark, na Alemanha, tenham feito Engels dar mais atenção do que fazia em 1848 à autonomia relativa do Estado capitalista em face da classe burguesa.”

O autor ainda afirma que o “último Engels” não chegou a abandonar a antiga posição acerca do caráter classista do Estado, mas percebeu “[...] que a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção (como ‘poder opressivo’), mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram o consenso dos governados (ou seja, resulta também de um ‘pacto’ ou ‘contrato’)”, sendo que estes mecanismos “[...] graças em parte às lutas da própria classe operária, inscreveram-se no seio dos modernos aparelhos de Estado (parlamento eleito por sufrágio universal, partidos políticos legais e de massa etc.)” (COUTINHO, 1996, p. 27)

Portanto, Engels foi o primeiro marxista, segundo Coutinho (1996, p. 28), a introduzir, ainda que de forma ainda prosaica, a “ampliação” da teoria do Estado, justamente como resposta à ampliação ocorrida na esfera política no último terço do século XIX, fazendo-o de modo a introduzir (repita-se: de forma ainda embrionária), elementos da emergente concepção “consensual” ou “contratualista” do Estado.

### *3.2.3 A teoria “ampliada” do Estado e seus desdobramentos*

Sem desconsiderar estes esforços rudimentares de ir além do paradigma restrito, cumpre destacar que foi Antonio Gramsci quem primeiro operou uma “ampliação”

substancial na teoria do Estado marxista.

Diferentemente de Marx e Engels, Gramsci vive um período da história e num lugar em que se já observava maior concretização do Estado enquanto instituição, motivo pelo qual pode se empenhar em dar “[...] teoricamente conta de uma intensa socialização da política, que resultou, entre outras coisas, da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe.” (COUTINHO, 1996, p. 52-53). Neste contexto, segundo Carlos Coutinho, “[...] a esfera política ‘restrita’ que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ‘ampliada’, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa”, e foi justamente a percepção sobre este fenômeno de socialização da política que propiciou a Gramsci elaborar sua teoria acerca do Estado.

Coutinho (1996, p. 53) ressalta que não houve ruptura com a tradição marxista, e que esta “ampliação” procedida por Gramsci se deu de maneira dialética:

Os novos elementos aduzidos por Gramsci não eliminam o núcleo fundamental da teoria “restrita” de Marx, Engels e Lenin (ou seja, o caráter de classe e o momento repressivo de todo poder de Estado), mas o repõem e transfiguram ao desenvolvê-lo através do acréscimo de novas determinações. Temos aqui, na reflexão gramsciana, um movimento que vai do abstrato ao concreto e que reproduz um movimento diacrônico ocorrido na própria realidade histórico-social.

O autor destaca a fundamentalidade da política para o pensamento de Gramsci: “o ponto preciso onde me parece residir o movimento de renovação dialética dos ‘clássicos’, na obra madura de Gramsci, é o terreno da *teoria política*”, tendo contribuído para esta renovação a relativa subestimação da economia pelo teórico, já que o mesmo supôs que a análise dela já havia sido realizada por Marx e Lênin, o que fez com que se voltasse mais ao desenvolvimento de aspectos políticos da teoria marxista, concentrando-se no político, o que “[...] significa que Gramsci tende a ver todas as esferas do ser social a partir do ângulo de sua relação com a política; são frequentes, nos *Cadernos*, referências ao fato de que ‘tudo é política’, seja a filosofia, a história, a cultura ou mesmo a práxis em geral.” (COUTINHO, 2007, p.89-90).

A propósito, ainda conforme a leitura de Coutinho (2007, p. 90-92), Gramsci usa o conceito de *política* em dois sentidos diversos, a saber, um *restrito* e outro *amplo*. Na acepção ampla há uma identificação do conceito com a própria liberdade, com a universalidade, com uma visão de práxis que vai além de uma recepção passiva de dados e que se volta para a



totalidade das relações objetivas e subjetivas, o que autoriza a afirmar que “[...] todas as esferas do ser social são atravessadas pela política, contêm a política como elemento real ou potencial ineliminável.” Nesta acepção, política para Gramsci é sinônimo de “catarse”, ou seja, passagem do momento econômico, egoístico, para o ético-político, momento em que se verifica a superação do determinismo econômico pela liberdade política: “[...] seria ‘catártico’ o momento no qual a classe deixa de ser um puro fenômeno econômico, graças à elaboração de uma vontade coletiva, para se tornar sujeito consciente da história”, sendo este apenas um exemplo, que não abarca a totalidade do significado do conceito gramsciano, tendo-se em vista que toda forma de práxis tem a potencialidade do “momento catártico.”

Com relação à acepção “restrita”, Gramsci a concebe “[...] em seu sentido habitual, isto é, como o conjunto de práticas e de objetivações que se referem diretamente ao Estado, às relações de poder entre governantes e governados”, sendo algo historicamente transitório, e não mais catártico. É esta acepção de política que será superada dialeticamente na sociedade comunista (COUTINHO, 2007, p. 93-95).

Não se pode olvidar que Gramsci foi um pensador marxista e que, portanto, não conferiu à política posição de superioridade com relação à economia: “Para Gramsci, a economia aparece não como a simples produção de objetos materiais, mas sim como o modo pelo qual os homens associados produzem e reproduzem não só esses objetos materiais, mas suas próprias relações sociais globais.” (COUTINHO, 2007, p. 95).

Feito este breve introito sobre a relevância da política para o desenvolvimento do pensamento gramsciano, deve-se agora relacioná-lo com sua concepção de Estado, e no que ela supera a visão mais próxima ao marxismo “clássico”.

A este respeito, para Montaño e Duriguetto (2011, p. 43), foi a partir da relatada socialização da política que Gramsci enxergou a complexificação das relações de poder e de conformação dos interesses, da qual emergiu a sociedade civil, que representa uma nova dimensão da vida em sociedade, e que passaria a ser o palco da manifestação de diferentes grupos e interesses, bem como da formulação e difusão das ideologias, dos valores e da cultura. Destarte, a sociedade civil é composta por uma variada rede de organizações, como associações, igrejas, sindicatos, organizações profissionais, o sistema educacional, movimentos sociais, meios de comunicação, entre outros, havendo o embate entre diferentes projetos de sociedade entre as classes, visando a conservação ou a conquista da hegemonia.

Se para Marx sociedade civil e estrutura econômica se equivaliam, sendo fundamentadoras da natureza estatal, ou seja, o Estado é produto da sociedade civil, e, por isso, traz em seu bojo as contradições desta e as perpetua, não obedecendo a uma

racionalidade própria, para Gramsci, com a socialização da política, há uma ampliação da instituição estatal, com a incorporação de novas funções, incluindo em seu âmbito a luta de classes, e o Estado preserva a sua função repressora, ao mesmo tempo em que também incorpora a sociedade civil, diferenciando-se, portanto, da visão clássica (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 35, 43).

A ampliação da teoria do Estado marxista por Gramsci se deu, justamente, através dos desdobramentos operados por meio de seu conceito de sociedade civil, dentre eles a descoberta dos “aparelhos privados de hegemonia” (COUTINHO, 2007, p. 123, 126): “A teoria ampliada do Estado em Gramsci (conservação/superação da teoria marxista ‘clássica’) apoia-se nessa descoberta dos ‘aparelhos privados de hegemonia’, o que leva nosso autor a distinguir duas esferas essenciais no interior das superestruturas.”

Coutinho (2007, p. 126-127) cita trecho elucidativo contido em carta escrita por Gramsci para Tatiana Schucht:

“Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia em um dado momento); e não como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através de organizações ditas privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.)”.

Em trecho célebre contido em um de seus *Cadernos do Cárcere*, Gramsci (2000, p. 244) assim definiu a instituição estatal: “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção).” E, reafirmando a premência da sociedade civil nesta concepção inovadora do Estado, afirma o autor que: “[...] pode-se imaginar o elemento Estado-coerção em processo de esgotamento à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado-ético, ou sociedade civil).” (GRAMSCI, 2000, p. 244).

Cabe frisar que a sociedade civil no pensamento gramsciano pertence ao momento superestrutural, pertence ao Estado, no que seu pensamento diverge do de Marx que, consoante já consignado, a identifica com a infraestrutura econômica (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 43-44).

Segundo Montañó e Duriguetto (2011, p. 44-45) a sociedade política, tal como identificada por Gramsci, corresponderia à esfera estatal, responsável pela direta dominação operada através dos aparelhos coercitivos mediante os quais a classe dominante imporia, por

meio da coerção, a sua dominação sobre as classes subalternas. Seria por meio da sociedade política que se daria o exercício da ditadura de uma classe, “[...] uma *dominação* mediante a *coerção*”, diferentemente da sociedade civil em que há a tentativa de exercício da *hegemonia* por parte das classes, através da direção política e da formação do consenso (COUTINHO, 2007, p. 128, grifo do autor).

Coutinho (2007, p. 128-129) aponta outra diferença central entre as duas esferas componentes do Estado:

Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política.

Concepção esta que tem direta implicação na luta ideológica:

Gramsci registra aqui o fato novo de que a esfera ideológica, nas sociedades capitalistas avançadas, mais complexas, ganhou uma autonomia *material* (e não só funcional) em relação ao Estado em sentido restrito. Em outras palavras: a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação – uma necessidade gerada pela ampliação da socialização da política – criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia. (COUTINHO, 2007, p. 129, grifo do autor).

Seria justamente esta independência material que fundou a sociedade civil do ponto de vista ontológico, como esfera própria, que faz a mediação entre estrutura econômica e o Estado-coerção (COUTINHO, 2007, p. 129).

Destarte, a luta pelo poder redonda numa luta, de um lado, pela hegemonia dos aparelhos presentes na sociedade civil, e, de outro, pelo poder do Estado (em sentido estrito):

A dinâmica que se processa no interior da sociedade política e da sociedade civil revela uma distinção em relação à “função” que exercem na conservação ou transformação das relações de poder entre as classes sociais. Enquanto na *sociedade política* a classe dominante exerce seu poder e sua dominação por uma ditadura através dos “aparelhos coercitivos de Estado”, na *sociedade civil* esse exercício do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso. Aqui, os grupos e as classes sociais realizam a organização da representação de seus interesses e o encaminhamento de suas manifestações sociopolíticas através dos “aparelhos privados de hegemonia”, cuja adesão é voluntária ou “contratual” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 46, grifo dos autor).

Segundo Martin Carnoy, Gramsci adotou a ideia de hegemonia burguesa na sociedade

civil, tratada por Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*, e conferiu ao conceito centralidade em seu sistema de pensamento, enquanto predomínio ideológico dos valores ligados à burguesia sobre as classes exploradas. Neste contexto, conforme já salientado, o Estado deixa de ser somente o aparelho repressivo burguês, e passa a incluir a hegemonia burguesa em âmbito superestrutural (CARNOY, 2005, p. 90-91).

Gramsci percebeu que a força e a lógica da produção capitalista eram insuficientes para explicar o consentimento obtido por este modo produtivo junto aos trabalhadores, situando o motivo de tal submissão no poder exercido pela consciência e pela ideologia, e que nelas se encontram os fundamentos estratégicos para a obtenção do consentimento através da auto-organização das massas, começando pela sociedade civil e seus aparelhos privados de hegemonia, com as fábricas, as escolas, a família, entre outros (CARNOY, 2005, p. 95).

Carnoy (2005, p. 95) aponta dois significados principais que o conceito de hegemonia gramsciano pode ter: de um lado, pode designar o processo através do qual parcela da classe dominante controla, exercendo liderança moral e intelectual, outras frações da própria classe dominante, no plano da sociedade civil. De outro lado, pode significar uma relação entre as classes dominantes e dominadas, em que a hegemonia compreenderia “[...] tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados.”

Segundo Montañó e Duriguetto (2011, p. 47-48), esta noção de “hegemonia” enquanto “direção intelectual e moral” adquire centralidade na estratégia da “guerra de posição”:

O conceito se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente, quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade. A hegemonia (que não se confunde com mera dominação) expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados. Ou seja, constituir-se como classe hegemônica significa construir e organizar interesses comuns e “tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais” [Luciano Gruppi]. A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica – de uma direção de classe – requer, assim, a busca do consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação dos seus limites corporativos.

Gramsci (2011, p. 290) aponta a precedência da conquista da hegemonia em relação à conquista do poder do aparelho coercitivo (Estado em sentido estrito):

[...] um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também “dirigente”.

Inclusive, adverte Gramsci (2011, p. 290), se a classe dominante perde a hegemonia, ou seja, deixa de ser a classe “dirigente”, verifica-se um quadro de “crise de autoridade”:

Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais “dirigente”, mas unicamente “dominante”, detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam etc.

O autor define esta “crise” em outra passagem antológica: “[...] a crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados.” (GRAMSCI, 2011, p. 291; GRAMSCI, 2000, p. 184).

Retomando a questão da hegemonia, Gramsci entende que a ideia de “revolução permanente” surgida em 1848, como uma elaboração científica das experiências dos jacobinos entre 1789 e o Termidor, é reelaborada e superada na ciência política pela ideia de “hegemonia civil”: “Ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz.” (GRAMSCI, 2000, p. 24).

E a democracia moderna passa a ser a “trincheira” a ser conquistada:

A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às “trincheiras” e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra, etc. (GRAMSCI, 2000, p. 24).

Gramsci relaciona esta mudança ocorrida na política, no sentido de uma cada vez maior substituição da “guerra de movimento” pela “guerra de posição”, com a configuração de Estado e sociedade em locais diferentes, cotejando o contexto da Revolução Russa com o experimentado pelas sociedades do “Ocidente”, tendo o próprio Lênin percebido esta diferenciação estratégica:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2000, p. 262).

Explicam Montaño e Duriguetto (2011, p. 47) que esta sociedade do tipo “oriental”, que tinha como exemplo a Rússia czarista, se caracterizava pelo não desenvolvimento de uma sociedade civil forte, a qual, ao contrário, era comandada pela sociedade política na lógica da coerção, da dominação, o que requeria uma luta de classes que visasse a conquista (ou a conservação) do Estado em sentido estrito: “[...] o processo revolucionário nessas sociedades, em conformidade com as concepções de Marx e de Lênin, se dá mediante a ‘Guerra de Movimento’ (ou ‘guerra de manobra ou frontal’), como choque frontal, explosivo, com vistas à tomada do Estado.” Lado outro, a sociedade do tipo “ocidental” era aquela em que se observou a socialização política já mencionada, havendo maior equilíbrio entre a “sociedade política” e a “sociedade civil”, sendo esta o palco da luta de classes em seus “aparelhos privados de hegemonia”: “neste caso, diferentemente do anterior, o centro do processo revolucionário dar-se-á como uma progressão de conquistas, de espaços no seio e através da sociedade civil numa ‘Guerra de Posição’.”

Devido à complexidade do Estado e da sociedade civil em alguns países, a tomada do aparelho estatal não redundaria, automaticamente, no controle da sociedade, ou seja, não daria ensejo ao estabelecimento de uma hegemonia dos trabalhadores, sendo muito pouco provável que, nestas circunstâncias, o proletariado pudesse tomar o Estado com um ataque frontal, como ocorrido na Rússia em 1917 (CARNOY, 2005, p. 108).

Desta análise provem a exortação do autor quanto à necessidade da “guerra de posição”. Segundo Carnoy (2005, p. 109-110), a “guerra de posição” tem quatro elementos relevantes, sendo que o primeiro diz respeito à necessidade de um conhecimento acurado do país, posição que ia contra o “internacionalismo” de Marx e Engels e, posteriormente, de Trotski (“revolução permanente”): “Gramsci acreditava que os Partidos Comunistas de cada país tinham de desenvolver seu próprio plano de como criar o socialismo dentro do seu contexto político específico antes que qualquer ordem socialista mundial pudesse ser alcançada.” O segundo elemento consiste na ideia de se usar uma estratégia de contra-hegemonia proletária para se sitiar o aparelho estatal: “a base da estratégia de Gramsci, portanto, não era organizar trabalhadores e camponeses a fim de empreender um ataque frontal ao Estado, mas estabelecer organizações da classe trabalhadora como os alicerces de uma nova cultura”, determinada esta, obviamente, por valores da classe proletária. Neste sentido,

[...] Gramsci não apenas defende a construção da hegemonia proletária como meio de sitiar o Estado burguês, mas como a base para o novo Estado proletário: as instituições e organizações que fazem parte da hegemonia proletária no processo de

realizar a guerra de posição tornam-se o alicerce da nova ordem moral e intelectual. Ele vê a guerra de movimento (assalto frontal) não apenas como incorreta do ponto de vista da estratégia, mas também como deixando um vazio no desenvolvimento de uma nova sociedade, uma vez tomado o Estado (por exemplo, no caso russo). (CARNOY, 2005, p. 111).

O terceiro elemento concernente à “guerra de posição” elencado por Carnoy (2005, p. 111) diz respeito à consciência da classe trabalhadora como elemento central no processo de transformação: “[...] a guerra de posição é a luta pela consciência de classe da classe operária, e a relação das forças políticas numa sociedade depende dos vários ‘momentos’ e ‘níveis’ de consciência política coletiva.” Desnecessário demarcar que este aspecto da guerra de posição é central para a perspectiva construída no presente trabalho, sendo que seria tautológico se o protagonismo popular fosse dissociado desta formação da consciência das classes oprimidas.

E, por fim, o quarto elemento, umbilicalmente ligado ao terceiro, concerne à relevância atribuída por Gramsci, como já havia sido feito por Lênin, ao partido político como “instrumento de elevação da consciência e de educação da classe trabalhadora e de desenvolvimento das instituições de hegemonia proletária.” Diferentemente do revolucionário russo, no entanto, Gramsci “[...] não via o partido revolucionário como uma ‘vanguarda’, trazendo a consciência socialista do exterior” (CARNOY, 2005, p. 112). A este respeito assevera Gramsci:

[...] podemos dizer que nenhum movimento real adquire repentinamente consciência de sua totalidade, mas somente por meio de experiências sucessivas, quando toma consciência, pelos fatos, de que nada do que é natural (no sentido extravagante da palavra), mas que tudo existe porque existem condições cuja aparição trará consequências. É assim que o movimento se aperfeiçoa, perde as características de arbitrariedade, de “simbiose”, se torna verdadeiramente independente, no sentido de que, para ter determinadas consequências, cria as premissas necessárias, empenhando todas as suas forças. (GRAMSCI, 2005, p. 21).

O grupo social que consiga exercer, simultaneamente, a “direção intelectual e moral” (ou seja, “hegemonia”) e o “domínio” (ou seja, o exercício da coerção através dos aparelhos do Estado em sentido estrito) deterá a “supremacia”: “Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a ‘liquidar’ ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados.” (GRAMSCI, 2011, p. 290). Deste modo, “supremacia” diz respeito ao “[...] momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação, o consenso e a coerção, a direção e a ditadura.” (COUTINHO, 2007, p. 130-131):

[...] para Gramsci, essas duas funções – ou dois feixes de funções – existem em qualquer forma de Estado; mas o fato de que um Estado seja mais hegemônico-consensual e menos “ditatorial”, ou vice-versa, depende da autonomia relativa das

esferas superestruturais, da predominância de uma ou de outra, predominância e autonomia que, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia.

Tendo a classe trabalhadora alcançado a “supremacia”, passa a fazer sentido pensar sobre o futuro deste Estado, e mesmo sobre o fim da instituição estatal tal como se configurou sob o regime capitalista.

Gramsci (2000, p. 244) avança a hipótese do “Estado gendarme – guarda noturno”: “a concepção do Estado gendarme-guarda noturno, etc. (à parte a especificação de caráter polêmico: gendarme, guarda-noturno, etc.) não será, afinal, a única concepção do Estado que supere as fases extremas ‘corporativo-econômicas’?” Adiante, diz Gramsci que: “[...] pode-se imaginar o elemento Estado-coerção em processo de esgotamento à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos da sociedade regulada (ou Estado ético, ou sociedade civil).”

Sobre a mudança operada no Estado, esclarece o autor:

Na doutrina do Estado – sociedade regulada, de uma fase em que o Estado será igual a Governo, e Estado se identificará com sociedade civil, dever-se-á passar a uma fase de Estado – guarda-noturno, isto é, de uma organização coercitiva que protegerá o desenvolvimento dos elementos de sociedade regulada em contínuo incremento e que, portanto, reduzirá gradualmente suas intervenções autoritárias e coativas. E isso não pode fazer pensar num novo “liberalismo”, embora esteja por se dar o início de uma era de liberdade orgânica. (GRAMSCI, 2000, p. 245).

Segundo Carlos Coutinho, Gramsci coloca, portanto, a questão do fim do Estado como desaparecimento progressivo dos mecanismos coercitivos, que são reabsorvidos pela sociedade civil, de modo que as funções de “dominação” e “coerção” dão lugar, com o avanço na construção do socialismo, à “hegemonia” e ao “consenso”. Esta reabsorção pela sociedade civil do Estado-coerção, que representaria o fim da alienação da esfera política, relaciona-se com uma inquietação de Gramsci com relação à separação entre governantes e governados, separação esta que é um fato histórico necessário em certas condições, mas que deve ser superada, abolindo-se a divisão entre dirigidos e dirigentes (COUTINHO, 2007, p. 138).

É neste sentido que Gramsci (2005, p. 124-125) dirige sua crítica contra a “Estadolatria”, que significa “[...] um determinado comportamento para com o ‘governo dos funcionários’ ou sociedade política que, na linguagem comum, é a forma de vida estatal que leva o nome de Estado e que, vulgarmente, é entendida como a totalidade do estado.” O autor ressalta que a “Estadolatria” não deve se converter em fanatismo teórico, e nem ser concebida como algo perpétuo, mas deve ser criticada, “[...] exatamente para que se desenvolva e



produza novas formas de vida estatal em que a iniciativa dos indivíduos e dos grupos seja ‘estatal’, mesmo não sendo devida ao ‘governo dos funcionários’ (fazer com que a vida estatal se torne ‘espontânea’).”

Por fim, cabe reafirmar que a ideia gramsciana de fim do Estado deixa claro que o que se extingue são os mecanismos do Estado-coerção (sociedade política), permanecendo as organizações que compõem a sociedade civil, que passam a ser, por sua vez, os portadores materiais do “autogoverno dos produtores associados” (COUTINHO, 2007, p. 141). Vale dizer, “[...] o fim do Estado não implica nele a ideia – generosa, mas utópica – de uma sociedade sem governo.”

Além da obra monumental de Antonio Gramsci, outros pensadores seguiram sua senda e contribuíram marcadamente para a teoria política marxista, autores estes cujas obras causam ressonâncias até o presente.

Sem descer em minúcias, considerando-se os objetivos do presente trabalho, faz-se breve menção a um destacado pensador, contemporâneo de Gramsci, e grande continuador de sua obra: trata-se de Palmiro Togliatti, que elaborou o relevante conceito de “democracia progressiva”, que consistia num “regime em constante progresso, em permanente construção”, constituindo o palco institucional apropriado para a explicitação da guerra de posições visando conquistar a hegemonia (COUTINHO, 1996, p. 61). Togliatti propugnou que através da combinação de instituições representativas tradicionais com as novas organizações de democracia de base (como os conselhos), “[...] a forma político-estatal da democracia progressiva abre espaço para a superação gradual do capitalismo mediante a realização de ‘reformas de estrutura’ tanto políticas quanto econômicas.” (COUTINHO, 1996, p. 61-62).

Coutinho interpreta que para Togliatti a oposição entre o poder tradicional das classes dominantes e novo poder da classe trabalhadora não mais se adensa numa contraposição entre formas institucionais diferentes, como ocorria em Lênin e Trótski: a democracia parlamentar de um lado, e as organizações de democracia de base de outro. Togliatti salientou que esta oposição também se fazia presente no interior das formas institucionais tradicionais do Estado democrático, e que se expressa por meio, não só, das políticas substantivas, como também pela articulação formal dos vários aparelhos estatais (COUTINHO, 1996, p. 62). Portanto, “[...] a afirmação da necessidade de ‘quebrar’ a velha máquina do Estado, recolhida por Lenin de alguns textos de Marx, é concretizada/superada por Togliatti.”

Após apontar a existência de “possibilidades reais e novas de agrupar forças cada vez mais amplas” no sentido de impulsionar países para o caminho socialista, Togliatti (1980, p. 134) manifesta sua visão sobre o “método democrático”:

[...] o método democrático, na luta pelo socialismo e no avanço para ele, adquire hoje uma importância que nem sempre pode ter no passado. Ou seja: é possível obter determinados e grandes resultados na marcha para o socialismo sem abandonar esse método democrático, seguindo caminhos diversos dos que foram trilhados e eram quase obrigatórios no passado, evitando as rupturas e os ásperos contrastes que foram então necessários.

Em Togliatti, deste modo, a democracia política deixa de ser uma etapa a ser abandonada no momento da tomada do poder do Estado, no evento revolucionário, para adquirir a conotação de um conjunto de conquistas que, como tais, devem ser preservadas e “dialeticamente superadas” numa democracia socialista (COUTINHO, 2007, p. 162).

O dirigente comunista italiano chega a defender, após a queda do fascismo, os princípios firmados na Constituição da República Italiana, defendendo que tal concretização já daria azo à formação de uma “democracia de tipo novo”, diferente das democracias capitalistas do tipo tradicional, sendo disso derivada a linha política adotada pelo Partido Comunista Italiano, que consistiu na “luta democrática pela aplicação da Constituição republicana em seus princípios políticos e em seus princípios econômicos, ou seja, pela realização das reformas que – de modo mais ou menos explícito – são nela indicadas”. Togliatti (1980, p. 150-151) caracteriza, ainda, esta linha política adotada como sendo “[...] de desenvolvimento democrático consequente e de desenvolvimento na direção do socialismo, através da realização de reformas de estrutura previstas na própria Constituição.”

Togliatti (1980, p. 151) pontua que a opção pelo “desenvolvimento democrático” não significa uma afirmação “vazia” da necessidade da realização de reformas, mas sim a luta do povo por suas reivindicações e por grandes reformas sociais; significou, igualmente, luta pela unidade dos trabalhadores em geral, e da classe operária, primeiramente; significou, também, o esforço dos partidos da classe trabalhadora no sentido da aproximação, do aumento do vínculo com estratos da população trabalhadora interessados em transformar profundamente as estruturas da sociedade. E desta postura resultou um caráter “positivo” da política partidária, onde se buscou a formação de objetivos a serem buscados por meio do movimento e das lutas populares no campo democrático e com o uso de todos os institutos democráticos disponíveis.

### *3.2.4 A hegemonia nos aparelhos do Estado*

Se Antonio Gramsci operou ampliação substancial na teoria do Estado marxista, situando a sociedade civil em âmbito superestrutural, e ressaltando a relevância das lutas nela

travadas, outro aspecto merece ser observado neste processo de superação da concepção restrita de Estado que talvez tenha escapado ao pensador italiano. Trata-se da luta de classes observada no âmbito do próprio Estado-coerção, ou seja, a presença da luta por hegemonia no âmago da sociedade política.

O pensamento maduro de Nicos Poulantzas se ocupa, dentre outras coisas, deste aspecto da teoria do Estado. Sua concepção de Estado como relação, como a *condensação material de uma correlação de forças* entre as classes, da forma como esta se expressa no seio do Estado, articula a concepção “restrita” do Estado (seu caráter classista) com uma manifestação *transfigurada*, já que a instituição passa a resultar da correlação de forças, concepção esta manifestamente tributária do pensamento gramsciano (COUTINHO, 1996, p. 65). Poulantzas, neste sentido, supera Gramsci dialeticamente, incorporando novas determinações à teoria gramsciana da revolução, ao abordar uma luta processual a ser travada, também, no interior da sociedade política (COUTINHO, 1996, p. 66).

Rechaçando a concepção “restrita”, Poulantzas (2000, p. 12) afirma a complexidade da “ossatura” institucional do Estado:

[...] o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nessa materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas.

Poulantzas (2000, p. 27) destaca o fato de que a dominação política não se pode dar somente através da repressão, da violência aberta, e atribui destaque à questão ideológica neste processo:

O Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como meio exclusivo a repressão, a força ou a violência “nua”, e, sim, lançando mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e contribui para organizar um consenso de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público. A ideologia não é algo neutro na sociedade, só existe ideologia de classe. A ideologia dominante consiste especialmente num poder essencial da classe dominante.

Há uma imbricação entre a ideologia e os aparelhos estatais, aquela se insinuando em diversos aparelhos, e sendo, ao mesmo tempo, por eles reproduzida:

Desse modo, a ideologia dominante invade os aparelhos de estado, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e domínio de classe. Esse é por excelência o papel de certos aparelhos oriundos da esfera do Estado, designados aparelhos ideológicos de Estado, mesmo que pertençam formalmente ao Estado ou conservem um jurídico “privado”: Igreja (aparelho religioso), aparelho escolar, aparelho oficial de informações (rádio, televisão), aparelho cultural etc. Resta lembrar que a ideologia dominante intervém na organização dos aparelhos aos quais compete principalmente o exercício da violência física legítima (exército, polícia, justiça-prisão, administração) (POULANTZAS, 2000, p. 27).

Mesmo reconhecendo estas duas relevantes facetas contidas no elemento estatal, a violência e a ideologia, o autor não as vê como as únicas a comporem o Estado, pois que este age, também, de forma positiva: o Estado “cria, transforma, realiza”. Tomar a atuação estatal pelo prisma da repressão somado à doutrinação ideológica é equivocado, pois a despeito de serem duas dimensões claramente presentes na ação estatal, não dão conta da complexidade da instituição (POULANTZAS, 2000, p. 26-29).

Destarte, o Estado se presta a organizar o campo de lutas entre classes, organizando mercado, instituindo o domínio público e até mesmo instaurando a classe politicamente dominante, além de demarcar a divisão social do trabalho e todo o quadro referencial da sociedade de classes sob o capitalismo. O Estado organiza o interesse político do “bloco no poder”, que se compõe de diversas frações da classe burguesa, organização esta “[...] na perspectiva do Estado, da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica.” O Estado, portanto, constitui “[...] a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes como classes dominantes.” (POULANTZAS, 2000, p. 37, 128-129).

Neste Estado as políticas empreendidas são resultantes das contradições de classes situadas no interior de sua própria estrutura (relacional). Estas contradições são constitutivas do Estado e implicam em sua organização, sendo a política de Estado o “[...] efeito de seu funcionamento no seio do Estado.” (POULANTZAS, 2000, p. 134-135). Isso quer dizer que a luta de classes no interior do Estado é fundamental para a definição de sua atuação. O Estado não é um bloco monolítico que possui um direcionamento essencialmente comprometido com uma classe, mas é feita das relações travadas em seu interior. A presença popular em sua estrutura é (ou pode ser), destarte, decisiva.

O autor entende que a ascensão das massas e de suas organizações ao poder, numa perspectiva de transição para o socialismo, não pode se restringir à tomada do poder de Estado, devendo se estender à transformação dos aparelhos estatais, o que supõe a

imprescindível tomada do poder estatal. Mas o autor faz a ressalva de que seria falso “[...] concluir que a presença das classes populares no Estado significariam que elas aí detenham poder, ou que possam a longo prazo deter, *sem transformação radical desse Estado.*” Estas contradições internas não significam que o Estado tenha uma “natureza contraditória”, diz o autor, como se ele se apresentasse numa situação de duplo poder, o da burguesia e o do povo. Se o poder popular não se efetiva no seio do Estado capitalista, isso não se deve apenas “[...] em razão da unidade do poder de Estado das classes dominantes, que deslocam o centro do poder real de um aparelho para outro tão logo a relação de forças no seio de um deles pareça oscilar para o lado das massas populares”, mas também em razão de seu próprio arcabouço material. Arcabouço este que consiste em “mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação”, relação esta que faz com que haja a presença das classes dominadas no interior do Estado, “[...] embora exatamente como classes dominadas.” (POULANTZAS, 2000, p. 141, 145, grifo do autor).

Poulantzas (2000, p. 147) apostila esta situação da seguinte forma:

As lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado, mesmo se não se esgotam aí, materialidade que traz a marca dessas lutas surdas e multiformes. As lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão, tanto em qualquer luta frente aos aparelhos de poder, em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam de sua configuração estratégica: o Estado, como é o caso de todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma relação.

Neste contexto, o poder de uma classe “[...] significa de início seu lugar objetivo nas relações econômicas, políticas e ideológicas, lugar que recobre as práticas das classes em luta”, não constituindo uma materialidade em si: “[...] o poder não é portanto uma qualidade imanente a uma classe em si no sentido de uma reunião de agentes, mas depende e provém de um sistema relacional de lugares materiais ocupados por tais ou quais agentes.” (POULANTZAS, 2000, p. 149).

O Estado, portanto, não é “[...] nem o depositário instrumental (objeto) de um poder-essência que a classe dominante deteria, nem um sujeito que possua tanta quantidade de poder que, num confronto face a face, o tomaria das classes.” O Estado é um *lugar*, é um centro de exercício do poder, onde se dá a “[...] organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas.” (POULANTZAS, 2000, p. 150).

A concepção essencialista do Estado, dispensada pelo autor, leva à equivocada opção pela exclusividade da luta exterior ao Estado:

É preciso se precaver, por um lado, para não cair numa concepção essencialista de poder (inclusive de Estado) frente ao qual ocorreriam lutas (o social), que só poderiam subvertê-lo na medida em que fossem exteriores ao poder. E no entanto, lembro, é nisso que persistem em defender ainda agora C. Lefort e os autores da revista *Libre*, ao fazer a crítica de Foucault e do marxismo a partir de velharias ultrapassadas do tipo social instituinte, em radical exterioridade em relação ao poder instituído. (POULANTZAS, 2000, p. 152).

Poulantzas (2000, p. 156) (se opõe a esta visão advogada, entre outros, por Claude Lefort, e reafirma a necessidade de luta no Estado, sem deixar de reconhecer, como não poderia deixar de ser, a imprescindibilidade de uma luta, também, fora das instâncias estatais:

É sabido igualmente que as massas populares devem, paralelamente a sua eventual presença no espaço físico dos aparelhos de Estado, manter e desenvolver permanentemente focos e redes a distância desses aparelhos: movimentos de democracia diretamente na base e redes de autogestão. Mas estes não se situam, por mais que visem aos objetivos políticos, nem fora do Estado nem, de qualquer maneira, fora do poder, conforme as ilusões simplistas de uma pureza antiinstitucional. E ainda: colocar-se a qualquer preço fora do Estado quando se pensa em situar-se por isso fora do poder (o que é então impossível) pode ser muitas vezes exatamente o melhor meio de deixar o campo livre para o estatismo, em suma, recuar nesse terreno estratégico diante do adversário.

### **3.3 A abertura institucional do Estado e a construção popular da reforma agrária**

A teoria do Estado deve ser aproximada de outros ramos teóricos para que o resultado obtido tenha maior concretude, materialidade, e para que se chegue à própria estrutura do Estado, com o intuito de democratizá-la, de conferir ao aparato estatal maior abertura ao poder instituinte do povo.

As teorias do Estado estudadas forneceram subsídios imprescindíveis para esta abertura institucional do Estado, seja aproximando-o da realidade e, por conseguinte, afastando-o das reflexões idealistas, indiferentes às carências materiais da sociedade, seja reconhecendo o seu caráter classista, sua vinculação a interesses ligados ao poderio econômico das classes dominantes, seja pela complexificação da análise sobre a instituição, a superação da concepção “restrita”, e a necessidade de considerá-lo uma arena de luta. Não é o único, mas talvez seja o mais relevante palco da luta pela construção e concretização das demandas sociais.

Trata-se, fundamentalmente, de dessacralizar a instituição estatal, nos passos sugeridos por Poulantzas (2000, p. 262): “O Estado, hoje menos que nunca, não é uma torre de marfim isolado das massas populares. As lutas atravessam o Estado permanentemente, mesmo

quando se trata de aparelhos onde as massas não estão fisicamente presentes.” O autor consigna que a tomada do poder estatal não significa o confisco da máquina burocrática, para sua substituição por um segundo poder. Poder este que não pode ser concebido como uma “[...] substância quantificável detida pelo Estado de que seria necessário despojá-lo.” O poder consiste, na doutrina do autor, “[...] numa série de relações entre as diversas classes sociais, concentrada por excelência no Estado”, que funciona como “[...] o centro de exercício do poder político.” Neste caso, Poulantzas adverte que a tomada do poder do Estado requer que seja desenvolvida uma luta das massas que modifique a relação de forças dentro dos aparelhos estatais, que representam o campo estratégico das lutas políticas.

A necessidade de que as lutas populares se voltem para a consecução da proliferação de dispositivos de democracia de base, bem como de centros de autogestão, apontada por Poulantzas (2000, p. 265), é de central importância para se pensar contemporaneamente o Estado. É imperioso, destarte, que a luta pela transformação do Estado contemporâneo em um autêntico Estado Democrático passe pela conformação destes espaços de participação política direta do povo, o que redundará, necessariamente, na redistribuição do poder, hoje concentrado nos Poderes constitucionais e no poder econômico ilegítimo. Pensar o Estado Democrático, ou a democratização radical do Estado, deve ser, no atual momento histórico, pensar na abertura institucional do Estado para a soberania do povo.

Empreender a tentativa de se vislumbrar alguns elementos concretos desta abertura estatal (e não há nenhuma pretensão neste trabalho para além deste “vislumbre”) é extremamente problemático. E é problemático por três motivos centrais: primeiro, porque requer a teorização de institucionalidades novas, já que as existentes parecem não corresponder ao anseio de intensificação democrática (vide Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores, Audiências Públicas); segundo, que pensar estas instituições concretamente, sem modelos satisfatórios em vigor, demanda uma incursão em outro ramo do conhecimento, afeito ao presente trabalho, mas que não tem centralidade na abordagem escolhida<sup>13</sup>, a Ciência Política; terceiro, que na impossibilidade de ser testado empiricamente, sua elaboração pode parecer exercício de mera abstração, aproximando-se do idealismo exaustivamente rechaçado neste capítulo.

Exime-se da responsabilidade, portanto, de se dar uma configuração acabada desta “nova instituição”, resignando-se aos limites de se apontar elementos esparsos que talvez possam presidir esta construção institucional.

---

<sup>13</sup> Que, como não poderia ser diferente, é eminentemente – não exclusivamente, diga-se – jurídica.

Escuda-se, neste ponto, na opinião autorizada de Maria da Glória Gohn (2001, p. 64), ao se abandonar a pretensão da elaboração de uma “engenharia de regras”: “o exercício da democracia, em nome da cidadania de todos, é um processo, não uma engenharia de regras. Como tal, ele demanda tempo, é construído por etapas de aproximações sucessivas, em que o erro é (ou deveria ser) tão pedagógico quanto o acerto”.

Das institucionalidades existentes, muito se tratou dos Conselhos Gestores. A criação dos mesmos gerou certa euforia<sup>14</sup> em teóricos que viram neles a panaceia para todas as deficiências da democracia representativa contemporânea. Contida a euforia injustificável, pode-se tê-los como um (precário, é bem verdade) ponto de partida, como um paradigma bem prosaico do que se quer vislumbrar.

Com os conselhos gestores, segundo Gohn (2006, online),

[...] gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas.

A autora os diferencia de outras modalidades de conselho existentes historicamente:

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não-governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, e não possuem assento institucional junto ao Poder Público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis”, que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas. (GOHN, 2006, online).

Eduardo Gomes (2003, p. 45) designa as expectativas criadas por estas instituições:

[...] aos conselhos está colocado o desafio de constituírem espaço democrático destinado:

1. ao exercício e à construção da cidadania e à educação política;
2. à identificação e captação constante das preferências quanto aos fins e quanto às políticas para alcançá-los, incluindo aqui a consideração das intensidades destas preferências, e a sua transformação em políticas públicas compatíveis;
3. ao controle social sobre as políticas públicas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

<sup>14</sup> A este respeito, critica Miguel (2012, p. 101): “O Brasil ocupa uma posição de vanguarda, dada a ‘experimentação democrática’ aberta após a Constituição de 1988 – orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, conferências etc.. Embora a literatura, hoje, tenha em grande medida superado o tom acrítico e laudatório de muito do que se produziu nos anos 1990, permanece a aposta de que nessas ‘novas arenas participativas’ se concentram as melhores possibilidades de transformação social.”



No caso brasileiro, especificamente, aponta-se ainda o respaldo constitucional aos conselhos gestores:

Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam. (GOHN, 2006, online).

Estes conselhos dependem de leis municipais e estaduais para que sejam implementados, passando, após a criação, a serem instrumentos de expressão e participação (GOHN, 2001, p. 85-87). Gohn apresenta uma descrição otimista para estas “novas institucionalidades”:

[...] em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. Se o Estado e as políticas neoliberais “desconstroem” o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses diretos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada.

Todavia, a autora reconhece que o caráter deliberativo das decisões não representa garantia de sua efetiva implementação, já que não existe amparo jurídico que obrigue o Poder Executivo ao acatamento das decisões tomadas em seu âmbito (GOHN, 2001, p. 88-89, 91). E que, inclusive, em localidades sem tradição “organizativo-associativa”, estas instituições tem sido uma realidade meramente formal, servindo de instrumento de poder das elites que utilizam de seus mecanismos para falar em nome do povo, “[...] não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.”

Por fim, Gohn (2001, p. 108) ressalta esta perspectiva dúplice que envolve os conselhos:

Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de parcos

recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.

Ricardo Abramovay (2009, p. 59) também destaca o duplo viés dos conselhos, que se situam entre a “precariedade” e a “potencialidade”: “[...] não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes”, mas, ao mesmo tempo, “[...] é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram.”

O fato é que pululam conselhos de variadas matizes por diversos municípios, e com a questão rural não seria diferente. Sobre esta modalidade, apesar de sua presença em mais de um quinto dos municípios brasileiros, o que se verifica é a inexistência de estudos sistemáticos abrangentes, de caráter nacional, sendo citada uma única vez no “Perfil dos municípios brasileiros”, do IBGE (ABRAMOVAY, 2009, p. 60). A maioria destes Conselhos de Desenvolvimento Rural “[...] formou-se no Brasil a partir de 1997 como condição para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em sua ‘linha’ de infra-estrutura e serviços.” Abramovay (2009, p. 61) entende que sem uma “[...] extensa e capilarizada rede de conselhos voltada à mobilização das forças vivas que compõe o meio rural brasileiro, o Pronaf condena-se a ser pouco mais que um programa de crédito”, e daí a relevância da participação nestes conselhos para que se ultrapasse este limite do Programa.

Abramovay (2009, p. 61), ao discorrer sobre estes conselhos rurais, sustenta duas teses centrais:

A primeira é de que os critérios a partir dos quais são escolhidos os municípios beneficiados com recursos do Pronaf infra-estrutura e serviços favorecem à burocratização dos conselhos e tendem a fazer deles pouco mais que um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos federais – com a supervisão (e isso, por si só, num país como o Brasil já não é pouco) de representantes da sociedade civil local. A segunda é que tanto as representações sociais como o corpo técnico envolvidos na construção dos conselhos estão mal preparados para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural.

Parecem procedentes ambas as “teses” críticas do autor com relação aos existentes Conselhos de Desenvolvimento Rural. Com relação às mudanças requeridas para alteração deste cenário, o economista aponta duas modificações básicas: “que os Planos de Desenvolvimento Rural não sejam concebidos na esfera estrita de um município mas insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional”, e que, em segundo lugar, que a escolha dos municípios a serem agraciados com recursos públicos não se baseie apenas em “[...] critérios

quantitativos em que se privilegiam as localidades menores e mais pobres, mas também critérios qualitativos onde a consistência dos projetos e seu caráter inovador sejam fortemente estimulados.” (ABRAMOVAY, 2009, p. 61).

A primeira diretiva apontada pelo autor parece ser facilmente aceitável, quase uma obviedade. Já a segunda carece de uma justificativa mais consistente. A reverenciada “consistência” dos projetos dependerá da assistência técnica que deverá, inafastavelmente, ser proporcionada pelo Estado e seu corpo técnico. A elaboração de um plano de desenvolvimento rural (ou de reforma agrária) para determinada localidade deverá contar com o apoio técnico-científico de servidores públicos a este fim designados. Portanto, propugnar que sejam agraciados os melhores projetos, em detrimento de outros que se não são tão “consistentes” o Estado deve se responsabilizar no que lhe compete, representa uma lógica inaceitável. Punir o povo do campo, de uma determinada localidade, por um projeto que o Estado (por obrigação constitucional, lembre-se) deveria participar da feitura fornecendo conhecimento técnico de seus quadros, parece tautológico.

Claro que o critério socioeconômico deve ser primacial na elaboração destes planos, ou o Estado seguirá sua vocação de irrigar os campos do capital, ou dos que tem um acesso maior ao crédito, em detrimento dos pobres que lutam para fazer de seus assentamentos locais de cidadania e trabalho.

A despeito destas críticas ao seu argumento, Abramovay (2009, p. 62-67) faz um interessante diagnóstico dos problemas pertinentes aos conselhos, como o fato de serem formados em virtude da exigência legal para obtenção dos recursos públicos, ou o fato de apresentarem um baixo percentual de participação em suas reuniões, ou, o que é gravíssimo, o fato de que “[...] dos 20 conselhos examinados pelo consórcio Emater/Deser, 13 têm caráter consultivo e apenas quatro são deliberativos” e que, portanto, os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural apresentem baixa participação efetiva dos trabalhadores rurais, sendo mais peças técnicas elaboradas pelo corpo técnico participante.

Não é de se estranhar, destarte, que a participação seja baixa. Qual é a motivação de se participar em conselhos que nada decidem, servindo muito mais como um simulacro de participação democrática para amealhar verbas públicas?

O autor destaca o que, em sua opinião, seria o maior desafio destes conselhos rurais: “[...] é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam.” (ABRAMOVAY, 2009, p. 79-80). Entende-se, lado outro, que ao invés do discurso se revestir desta roupagem mercadológica de “metas”, “contratos”, que são

aspectos relevantes, sem dúvida, mas que não podem resumir a premência destes espaços deliberativos, deve-se adotar a perspectiva destes conselhos como espaços de efetiva redistribuição de poder.

E, para isso, não faz o menor sentido atribuir ao conselho um aspecto “institucional” que o afaste dos movimentos sociais:

Por outro lado, é preciso esclarecer que os conselhos são principalmente um lugar de interlocução e de discussão de propostas entre a sociedade civil e o governo. É um espaço institucional, e não um espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do governo. O desempenho do conselho, portanto, não depende apenas dos representantes da sociedade civil, mas de um intenso processo de negociação. (GOMES, 2003, p. 43).

Os Conselhos a serem elaborados devem ser ocupados efetivamente pelos movimentos sociais do campo, que tão bem representam os interesses da população rural. Este é ponto nevrálgico da questão, pois como o trabalhador rural está muito bem organizado nos movimentos camponeses, há grande probabilidade de não ocorrer o apontado déficit de participação. A formação destes conselhos é estrategicamente interessante por isso: pela força de mobilização que os movimentos sociais do campo apresentam.

Todavia, para que este quadro se efetive, é preciso que estes conselhos sejam espaços de decisão, de elaboração de políticas públicas. Se não houver deliberações concretas que redundem em atuações positivas do Estado no sentido determinado, e tudo isto com o devido respaldo jurídico, não vale a pena envidar esforços para a criação de novas institucionalidades inócuas.

Deve-se lutar pela construção de Conselhos deliberativos (*efetivamente* deliberativos), cujas decisões vinculem a atuação estatal, no caso deste trabalho, a atuação na questão rural. Criar-se-ia, assim, espaços deliberativos para a participação do povo na construção das políticas públicas de reforma agrária. O balizamento da formatação destas políticas se daria pela vontade popular, e esta seria a forma concreta de se viabilizar o princípio da soberania popular.

O exercício soberano da vontade popular para a formatação das políticas a serem levadas a cabo pelo Estado e seu aparato burocrático deve ser amplo, para que não se recaia no retumbante fracasso que os atuais conselhos gestores representam.

Os novos conselhos não podem ter restrição numérica ou ocupacional de participação, devendo funcionar como nos orçamentos participativos, onde todos os interessados se apresentam e participam. Com as novas tecnologias, talvez a presença física não seja

imprescindível, apesar de ter relevância simbólica.

Neste ponto cabe reiterar: pensar instituições participativas significa pensar não apenas a criação de espaços a serem ocupados pelo povo, que anteriormente eram monopolizados pelo Estado e sua burocracia. Trata-se, ao invés disso, de redistribuição do poder. O poder transferido para o povo (POULANTZAS, 2000).

Em síntese, alguns pilares desta nova construção: a construção de espaços públicos de participação política do povo (qualquer interessado), voltados à elaboração e fiscalização de políticas públicas orientadas à conformação de uma reforma agrária substancial, pensada conjuntamente com a política agrícola a ela direcionada; à “instituição” aventada deverá ser atribuído poder deliberativo, para que não se constitua em mais um espaço de cooptação ou, quando muito, pressão social para o cumprimento de direitos consagrados. Ou seja: o que for decidido nestes espaços deverá vincular a atuação do aparato burocrático estatal, que se comprometerá, legalmente, à execução das políticas públicas no sentido da decisão tomada.

Para que o tópico anterior se efetive são necessárias duas providências: a primeira, que estes espaços públicos sejam criados por lei, tornando a deliberação popular de obrigatório cumprimento pelo Estado; a segunda, que estas novas instituições sejam setoriais e regionais; setoriais, no sentido de serem delimitadas em sua temática que, no presente caso, são as políticas públicas voltadas para o campo; e regionais, dada a vastidão territorial do país, o que implica na consideração de realidades e demandas diferentes, culturas e carências próprias que demandarão providências específicas.

Propostas de políticas públicas poderão (deverão) ser apresentadas junto aos conselhos pelos próprios movimentos sociais e, posteriormente, apreciadas pelos partícipes das reuniões. A disputa sobre amplos projetos apresentados é um ganho democrático incomensurável. Projetos devem ser apresentados para a concretização da reforma agrária na região, de modo que se estabeleçam as diretrizes das políticas voltadas para os assentamentos, ou mesmo na fase dos acampamentos, visando à distribuição da terra e a sua produtividade, sua conformação, em suma, em espaços sociais criativos e de trabalho. Destarte, as políticas agrícolas e de reforma agrária a serem implementadas pela burocracia estatal contarão com a criatividade popular no processo de elaboração, bem como com o aguerrido acompanhamento fiscalizatório dos movimentos sociais.

Esta necessidade de abertura institucional ao poder popular coaduna-se perfeitamente com a luta pela reforma agrária no Brasil. Toda a materialidade que compõe a reforma, e que tem estofo constitucional, conforme dissertado no primeiro capítulo, para que se concretize

efetivamente necessita do acompanhamento da luta social intensa, tema este que já foi tratado. Abrir o Estado para que os movimentos camponeses atuem diretamente na concretização dos preceitos abstratos previstos juridicamente é a forma adequada para se atacar o déficit de eficácia destas previsões.

Se a reforma agrária possui um aparato jurídico razoável, com relevantes elementos consagrados, ela convive, também, com a inocuidade destes mesmos preceitos. Argumentou-se, insistentemente, que só a luta social (e não exercícios complexos de dogmática ou hermenêutica jurídica) pode atacar este problema.

E, entende-se, que esta luta a ser travada tanto interna quanto externamente ao Estado (POULANTZAS, 2000). A luta “do lado de fora” do Estado já é historicamente empreendida, e com muita combatividade e engajamento, pelos movimentos sociais rurais. Se não fosse por esta luta, o pouco que se conquistou no sentido da reforma agrária não existiria, certamente. Mas, falta o fortalecimento da luta interna, da luta empreendida no seio dos aparelhos estatais, e a maneira de se intensificar esta luta é, justamente, através da reivindicação de espaços de poder onde as relações sociais entre as classes rurais possam ser travadas. Ao fim e ao cabo, é a velha figura da luta de classes que volta a ganhar importância.

A questão agrária, consoante se argumentou no início do trabalho, é essencialmente uma questão conflituosa. A Constituição de 1988, vale repetir, incorporou este conflito em seu texto, sem que houvesse a sua “pacificação”. Ou seja, o conflito permanece latente, não só na realidade social, mas no texto constitucional também. E se o conflito foi mantido, a significação da reforma agrária passa a ser objeto de intensas e, infelizmente, encarniçadas lutas. A luta democrática vem sendo travada diuturnamente pelo povo do campo, mas o mesmo não pode ser dito com relação aos proprietários de terra, que se arrogam no direito de arbitrar o conflito, sem ter a menor legitimidade para tanto. Assim, entende-se que estas relações de poder travadas em espaços estatais possibilitam a luta pela hegemonia camponesa, com uma exposição menor dos trabalhadores que se engajam na causa. Neste ponto, a racionalidade estatal presta um tributo ao povo soberano. Já era tarde.

As pautas iniciais destes espaços institucionais novos podem começar pelo uso dos subsídios apontados no primeiro capítulo, os elementos normativos que apontam a direção a ser tomada pela reforma agrária. Elementos como a função social da propriedade rural, que implica em deveres aos proprietários (conforme destacado por Fábio Konder Comparato), o

estabelecimento de uma política agrícola<sup>15</sup> voltada para o desenvolvimento dos assentamentos rurais, conforme argumentado no capítulo inicial deste trabalho, assim como políticas voltadas para que os trabalhadores rurais tenham seus assentamentos como espaços de socialização, produtividade, e, principalmente, de vida digna, considerando-se que a dignidade requer diversas providências estatais, como moradia, saneamento, educação, dentre várias outras. Nunca é demais lembrar que a realização da reforma agrária nestes moldes serve, inicialmente, ao cumprimento dos objetivos da República brasileira inscritos no art. 3º da Constituição, como o combate à pobreza, à desigualdade e à marginalização. E a forma com que se levará adiante esta reestruturação do rural, com uma intensa participação popular, redundará no início do processo de democratização do campo. E à ampliação dos direitos inicialmente demandados.

Construir a democracia no campo é, também, consoante apontado por Elisabete Maniglia (2002b, online), fazer valer o que a Constituição de 1988 consagrou, em seu teor máximo, de máxima efetividade, “[...] no cumprimento da distribuição de justiça, na reforma agrária que não só divide terras, mas sim reforma que oferece oportunidade de fazer o homem permanecer nessa terra, com dignidade.”:

Democracia no campo não é favor concedido pelos governantes, mas sim obrigação, dever constitucional de dar terra. Política agrícola e subsídios caso necessário. Democracia no campo é eliminar de uma só vez e com punição a chaga do trabalho escravo. É incentivar a agricultura familiar, oferecendo a ela crédito real e apoio produtivo. Democracia se faz reservando para os “com fome”, parte dos alimentos aqui produzidos, sem pensar nos infundáveis cálculos produzidos pelo êxito das exportações. O pobres do campo nunca foram merecedores da democracia cantada em verso e prosa nas tribunas .

Em síntese, a consolidação da democracia no Brasil passa, necessariamente, pelo enfrentamento dos seculares problemas do campo, pela erradicação da fome, pelo trabalho proporcionado aos trabalhadores rurais, o que só poderá ser alcançado através da reforma agrária caracterizada pela participação cidadã, com a intensificação da atuação popular nas decisões estatais (MANIGLIA, 2002b, online).

As lutas a serem empreendidas nestas novas institucionalidades são lutas albergadas pelo Direito, e que encontram nele um amplo respaldo. Claro que elas não se resumirão ao aparelho do Estado.

---

<sup>15</sup> Cumpre reiterar que a política agrícola deve ser formulada participativamente, por expressa determinação constitucional: “Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...]”

O MST e os outros movimentos deverão continuar a labuta cotidiana pela implementação da reforma agrária e pela democracia, contra adversários poderosos. Bernardo Mançano Fernandes (2002, p. 346, grifo nosso) realça as possibilidades da atuação do MST com relação à construção de uma sociedade democrática:

Em sua amplitude, os limites e as possibilidades do MST são limites e possibilidades de construção de uma sociedade democrática que contemple a existência dos trabalhadores camponeses. Neste sentido, o Movimento tem construído um espaço político onde controla a sua autonomia no âmbito da heteronomia. É neste espaço que atravessa as diferentes matrizes políticas e converge para o avanço da luta histórica. **Pela inerência das desigualdades e das contradições da sociedade atual, o MST se apresenta como legítima organização social da liberdade. Pois ao lutar pelo direito a ter direito, legitima e concretiza novas experiências e novas formas de organização, com relação à política e à economia.**

Ganhar espaços de poder no Estado pode ser o início da mudança nesta desequilibrada equação do poder em âmbito rural.



## CONCLUSÃO<sup>16</sup>

Procede-se doravante a alguns apontamentos finais inconclusivos, por certo, já que a argumentação não finda ao término de um trabalho. Querer concluí-lo, portanto, seria um despautério. Afinal, como no famoso aforismo de Nietzsche, o que é maduro quer morrer. E a reflexão sobre a democracia e a reforma agrária necessita ainda de muito vigor para preponderar sobre seus poderosos detratores.

Fato é que o presente trabalho tentou demonstrar que a conflituosa questão agrária foi incorporada ao texto constitucional que não a pacificou, optando por manter seu caráter conflituoso latente. A Constituição, vale lembrar, também deixou evidente a necessidade de que o Estado atue intensivamente na questão, propondo o traumático instituto da desapropriação como elemento chave da reestruturação agrária. Trouxe, também, a Lei Maior, diversos outros subsídios normativos de relevância inquestionável para a “significação” do instituto da reforma agrária no sentido constitucionalmente apontado. Se houve retrocesso, inclusive com relação ao vetusto Estatuto da Terra dos militares, fato é que alguns elementos importantes compõe o desenho constitucional dado ao instituto. E é nestes elementos que se deve pautar a argumentação.

Destacou-se, neste sentido, a presença de uma autêntica “cláusula transformadora” na Constituição de 1988, centrada em seu art. 3º que elenca os objetivos da República. Este artigo deve ser referência para toda e qualquer atuação estatal, bem como toda interpretação jurídica em casos concretos. Atuar contra esta cláusula é ferir um dispositivo central do texto de 1988. E é o que o Estado brasileiro vem fazendo sistematicamente, e sem cerimônias. Citou-se, inclusive, a doutrina de Gilberto Bercovici que destacou a cláusula transformadora como a explicitação do contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de se intervir, alterando-a essencialmente. E a reforma agrária é instituto central na persecução destes objetivos fundamentais, mormente no que se refere ao combate à desigualdade social e à erradicação da pobreza e marginalidade social, como apontou Bercovici.

A previsão da reforma agrária junto à “Ordem Econômica e Financeira” da Constituição de 1988 é outro aspecto de suma importância para a argumentação esboçada neste trabalho. O fato do constituinte ter situado o instituto junto à Constituição Econômica

---

<sup>16</sup> Os apontamentos conclusivos remetem às ideias esboçadas e citadas no corpo do texto, motivo pelo qual as citações dos autores utilizados não foram aqui repetidas.

confere-lhe um ainda maior potencial mudancista, já que esta parte da Constituição serve justamente (ou deveria servir) à instrumentalização da mudança social, consoante doutrina de Eros Roberto Grau. Bercovici também destacou a “função transformadora” ínsita à Constituição Econômica, o que envolve a reforma agrária na atuação transformista do Estado brasileiro junto à economia. Se o constituinte quis fazer peça de retórica, acabou por munir os trabalhadores rurais com armas poderosas de luta dentro do próprio Direito. A política econômica, destarte, deverá contemplar a reforma agrária, através, também, da política agrícola, em conjunto com uma ampla plêiade de políticas públicas (política social, ambiental, etc.). Não contemplar a reforma é agir à revelia da Lei Maior, o que pode ser questionado em âmbito jurídico também, e não só social e político.

Com relação a esta complexidade das políticas que envolvem a reforma, a Constituição também ofereceu elementos que vão muito além do “economicismo”, de modo que a harmonização da ordem social com a econômica é imprescindível. E ambas devem amparar o projeto reformista. A falta de uma delas redundará no fracasso do mesmo. Ouve-se muito falar na viabilidade econômica que falta aos assentamentos, o que é fundamental, conforme argumentado, mas deve ser acompanhado de uma intensa política social que ampare os que buscam a construção, depois de longa luta, de um lócus de trabalho e de participação cidadã. Munir os assentados com uma adequada proteção social, de saúde, de lazer, de recursos culturais e educacionais, entre outros, é fundamental para o sucesso da empreitada.

Apontou-se, outros sim, outra dimensão que deve presidir todo o esforço reformista: a participação direta dos envolvidos na construção dos projetos de reestruturação agrária. A história brasileira é pródiga em exemplos de planos postos de “cima para baixo”, e de como sempre estiveram aquém das demandas sociais. A luta pela reforma agrária se configura, neste sentido, como luta pela democracia, seja em âmbito social, seja político.

Em síntese: pensar a democracia brasileira passa, inescapavelmente, pela tratativa da reforma agrária a ser concretizada, e pela forma como este projeto nacional deve ser implementado, qual seja, através de uma construção que não pode ser outra que a coletiva, a elaboração intersubjetiva desta nova realidade.

Trata-se, no fim das contas, do que Leonilde Medeiros (2003, p. 95) caracterizou como “[...] lutar ao mesmo tempo pelo possível e pelo alargamento do possível”, sendo a reforma central nesta construção democrática de direitos novos e da concretização dos já consagrados. A construção deste projeto deve abarcar toda esta potencialidade transformadora de ampliar cada vez mais os limites do possível.

Sabe-se, e gastou-se parte do trabalho com este problema, que a tarefa é árdua, já que o Direito atual se caracteriza pela falta de efetividade de suas normas, principalmente as normas presentes na Constituição. Argumentou-se que este não é só um problema hermenêutico, ou de dogmática jurídica, e que já se gastou rios de tinta em sofisticadas teorias que em nada alteraram o panorama da inefetividade. Entende-se que a mudança a ser operada neste quesito só virá através de uma práxis política radical de construção democrática. Só com intensa luta social é que os direitos já consagrados obterão materialidade, e os que ainda não foram formalmente reconhecidos o serão.

Para se viabilizar esta dinâmica criativa da participação popular é necessário tematizar a própria democracia contemporânea que, como visto, é ainda tributária de teorias arrimadas no “elitismo”, o que representa uma contradição patente. Ou seja, a teoria democrática contemporânea ainda é tributária da virada schumpeteriana da década de 1940, que por sua vez foi fortemente influenciada por teorias elitistas, que nada tem de afinidade com o que ainda se espera da Democracia. Pensar a Democracia com bases elitistas tem como resultado este engodo conhecido como “democracia liberal”. Destacou-se, também, que este apego à teoria de Schumpeter serviu convenientemente para a manutenção e justificação do *status quo* com a exclusão do povo dos processos decisórios. Participação para o povo só pode ocorrer através do voto, ou, quando muito, de uma moderada pressão social (vale lembrar que isto não vale para o MST).

A atual conformação faz com que a democracia se converta em um regime que protege o sistema político vigente, e o próprio sistema econômico capitalista, do poder popular. A soberania popular foi posta ao lado do totalitarismo, e o autoritarismo mercadológico foi sacralizado como pilar central do sistema democrático. Mexer no poder do Mercado é totalitarismo. Tirar do povo a sua soberania e proteger o sistema em detrimento da mesma é condizente com o atual sistema político. Haveria algo mais cínico?

A assunção da realidade da soberania popular, conforme o posicionamento citado de Vladimir Safatle, é central para questão democrática atual. E, para o presente trabalho, é imprescindível a consideração da soberania nas decisões atinentes ao modelo a ser construído no campo. O povo deve participar diretamente das escolhas centrais não só da composição de parte dos poderes constituídos, mas de diretrizes econômicas, ou de qual reforma agrária deve ser concretizada, ou se se pode privatizar estatais, em suma, a soberania popular deve ressurgir em sua plena potência. Chantal Mouffe já advertiu que a negação do político não o faz desaparecer, levando apenas à completa incompreensão dos seus fenômenos. Reassumir

esta dimensão do político é tarefa primordial para que a democracia ganhe a dimensão almejada. Isso passa pelo entendimento do “político” como condição ontológica do homem, como aponta Mouffe, e não como um setor da vida humana que pode ser negligenciado. É para isso que descambou a democracia liberal contemporânea.

O Direito, por sua vez, envolvido com seus problemas de efetividade, acabou por oferecer guarida institucional à estruturação da democracia liberal, funcionando como fiel escudeiro deste sistema político que não permite que nada ocorra realmente, que não haja “eventos”, consolidando-se como o local do “não evento”, conforme a crítica de Slavoj Žižek. O Direito também se encontra atavicamente ligado ao paradigma liberal, e conseguiu impor uma forte clausura ao poder instituinte popular, criando uma racionalidade propícia à permanência das estruturas atuais. O direito se volta contra a soberania popular, conforme destacado na obra de Gilberto Bercovici.

Contra este fechamento do Direito liberal, e da própria democracia, optou-se pelo paradigma do poder constituinte teorizado por Antonio Negri, poder este responsável por uma força ruptural, criativa, que redundava em uma democracia tida como “poder absoluto”. Negri posiciona-se abertamente a respeito da submissão do Direito e do constitucionalismo ao que ele chama de poder constituinte. Daí a necessidade de se subverter as concepções vigentes na teoria democrática (e, pode-se dizer, na própria teoria do Direito), e conferir a este poder popular a centralidade na permanente revolução democrática, como o faz Negri.

A democracia, para tanto, deve ser concebida enquanto um processo, enquanto mudança constante, sempre aberta à criatividade social presente em uma sociedade “indomesticável”, como quer Lefort, “inapreensível”, em que povo figure, efetivamente, como soberano. Deve ser pensada, ainda, como ponto de excesso ao Estado de Direito (Safatle), como possibilidade incessante de reinvenção das instituições estatais e das formas de vida societárias, e dos modelos econômicos e políticos que as organizam. Ou seja, conferir o devido lugar a este “poder instituinte soberano e sempre presente” de que fala Safatle (2012, p. 51, 58), competente para moldar a democracia (que tem sua plasticidade) em termos institucionais, transferindo-se decisões centrais para a população.

Toda a argumentação atinente aos impasses da democracia liberal e da necessidade de se lutar pela soberania popular reverbera na reforma agrária de forma bastante sensível. Não há que se falar em intensificação democrática no Brasil sem discutir a reforma agrária. O problema é secular, e está muito distante de um desfecho satisfatório, mesmo após a presença de forças progressistas no Estado brasileiro, com as sucessivas eleições presidenciais vencidas

pelo Partido dos Trabalhadores.

Como disse Juarez Guimarães, esta “não História” da reforma agrária está visceralmente ligada à república imperfeita, assimétrica, que se consolidou no Brasil, e para a realização da República brasileira a questão agrária necessita ser abordada de maneira satisfatória.

A falta de democracia no campo tem inúmeras implicações, conforme já tratado. E uma delas é, inclusive, a imposição de planos reformistas verticalmente, “de cima para baixo”, sem a menor participação dos envolvidos, e sem a consideração direta de suas demandas. Aqui a democracia liberal chega ao campo: o povo rural nada decide sobre seus projetos e demandas, e ficam à mercê da vontade das elites políticas, que decidem o futuro do rural à revelia dos que nele vivem. A conflituosidade da questão agrária que foi assumida pela Constituição de 1988 tem espaço numa sociedade democrática, para a qual o conflito é algo essencial, de modo que o regime político contem a abertura necessária para que se lute pela significação deste conflito e pelo direcionamento dado ao mesmo.

Por isso optou-se, no presente texto, pela imprescindibilidade conferida à reforma agrária enquanto “eixo central de um programa político democrático”, conforme teorizado por Elisabete Maniglia (2002, online).

Há, neste sentido, a “ajuda” existente na força do protagonismo popular que os movimentos sociais rurais demonstraram historicamente no país, história esta sempre adjetivada pela luta, muitas vezes sangrenta e inglória, e que nem por isso fez arrefecer o ímpeto dos movimentos nas lutas no campo. Isto porque, como lembra José de Souza Martins, mexer na propriedade fundiária no Brasil equivale a mexer no poder econômico e político das oligarquias latifundiárias, figurando a propriedade rural como elemento de poder, de dominação.

A luta contra este poder da terra é uma luta por democracia, contra a opressão, contra a exploração, pelo respeito aos direitos fundamentais e pelo protagonismo político do povo do campo. As demandas todas se encaixam perfeitamente no espectro democrático que comporta, nunca é demais repetir, também o alargamento dos limites do “possível”. Só através desta luta democrática é que se pode solucionar a questão agrária.

Tratou-se no primeiro capítulo, já foi dito, sobre os limites intrínsecos ao instituto da reforma agrária no âmbito de um sistema capitalista, já que os problemas envolvidos na questão agrária “são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de

produção”, conforme dissertado pelo geógrafo Bernardo Mançano Fernandes. O autor aponta, neste sentido, que a questão agrária é estrutural ao sistema capitalista, sendo seus problemas passíveis de serem minorados, mas não plenamente resolvidos.

Em virtude desta permanência do problema agrário no capitalismo é que a argumentação desenvolvida nos capítulos anteriores elegeu a temática da democracia como mote central. Reafirma-se que a luta democrática, em uma sociedade aberta, pela transformação estrutural da realidade campestre brasileira pode carregar a pretensão de alteração do panorama rural descrito, mas, para isto, deverá se articular com outras lutas, de outros demandantes, o que obviamente não será teorizado aqui. Resigna-se aos limites inerentes a uma reforma agrária capitalista, ao mesmo tempo em que se utiliza dos seus elementos progressistas para a cotidiana luta social. E coloca-se em pauta a amplitude da luta democrática e a imprescindibilidade da intensificação deste regime político caso a pretensão vá além da remediação ao problema. É exatamente neste ponto que se pode situar o caráter substancial da reforma agrária. Além de todo o cabedal de políticas públicas necessárias à reestruturação do campo, a reforma propugnada deve ser formatada consoante os anseios do trabalhador rural, considerando-se diretamente as suas demandas, e não planos elaborados à distância. Ninguém melhor que o povo do campo para saber de suas necessidades mais urgentes.

Fabiana Severi teorizou sobre os assentamentos, e apontou a mudança ocorrida na linguagem política dos envolvidos na luta por libertação. Entende-se que a ampliação/aprofundamento da práxis político-democrática é fundamental para que esta linguagem adquirida não se perca na racionalidade das contingências da difícil vida dos assentados.

Apontou-se, neste passo, que a criação de instituições participativas para a criação das políticas alimentadoras da reforma agrária seria a forma adequada pela qual a práxis política teria continuidade. Fez-se necessário, então, uma breve incursão na teoria do Estado, de modo a trazer a lume doutrinas que sirvam de base para esta abertura institucional.

Superada a discussão de que se a reforma deve ser orientada pelo Estado ou pelo Mercado, considerando, ainda, que a versão mercadológica ainda goza de considerável prestígio no país, consignou-se a posição de defesa de uma reforma levada a cabo pelo Estado, e construída pelo povo, coletivamente, em novas institucionalidades abertas a este tipo de participação popular. A reforma agrária de mercado é a tentativa de se deslegitimar a atuação do Estado e de se arrefecer a luta social pela significação do instituto, de modo a

pacificar um conflito que permanece aceso na realidade rural. Esta concepção ignora, ainda, a centralidade da função social da propriedade para a reforma agrária, e não propugna uma efetiva redistribuição de terras, o que torna plausível o questionamento de Sérgio Sauer: não se pode chamar este projeto encabeçado pelo Banco Mundial de reforma agrária. Como não altera a configuração do rural, não é reforma.

Feita a escolha do Estado como indutor de todo este processo, precisou-se recorrer a alguns dos mais relevantes teóricos do Estado para fundamentar a posição tomada.

Abordou-se, brevemente, a aproximação da teoria do Estado e da realidade social empreendida por Hermann Heller que entendia o Estado como uma instituição histórica, que detém uma função social, concepção esta que se afasta do idealismo que pensa o Estado como uma entidade abstrata apartada da dimensão concreta da vida social. Abordou-se, ainda, a teoria do Estado democrático de Direito do jusfilósofo espanhol Elías Díaz, que se aproxima da teoria de Heller no que concerne à elaboração de uma teoria do Estado socialista, com a efetiva atuação do povo soberano não só na política, mas também nas questões econômicas, aproximando socialismo e democracia de forma rica e consistente.

Outra matriz teórica utilizada foi a marxista, centrada na argumentação de Marx e Engels, mas também de Lênin e, principalmente, Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas. Em linhas gerais, não se pode perder de vista o caráter classista do Estado capitalista, que continua a veicular os interesses das classes economicamente dominantes. Da mesma forma, não se pode desconsiderar o ganho em complexidade da teoria Marxista do Estado, principalmente com a obra de Gramsci, Togliatti e Poulantzas, que superaram a concepção “restrita” do Estado como comitê para assuntos da burguesia, reconhecendo a existência de uma sociedade civil complexa, que também compõe o Estado (momento superestrutural) e cuja conquista deve preceder à tomada dos aparelhos estatais de coerção, conforme a teoria gramsciana propugna.

Gramsci presta enorme contribuição ao Estado democrático ao enfatizar a relevância assumida pela “guerra de posição”, que supera a ideia de “revolução permanente”, e tem forte impacto na ciência política, no que tange à “hegemonia civil”. Para o pensador italiano, neste contexto, e conforme já salientado, a democracia passa a ser a “trincheira” a ser conquistada.

Palmiro Togliatti, por sua vez, leva a diante a reflexão gramsciana e consigna que a democracia política não figura mais como uma etapa a ser abandonada quando do assalto ao poder estatal, na revolução, passando a figurar como um conjunto de conquistas a serem

dialeticamente superadas no que ele concebeu como democracia socialista (conforme interpretação de Carlos Nelson Coutinho). Ressaltou-se no último capítulo que Togliatti entendia que a opção pelo desenvolvimento democrático significava não uma afirmação vazia em prol de reformas necessárias, mas a luta popular por suas demandas e pelas grandes reformas sociais.

Estas concepções de democracia, tanto de Gramsci quanto de Togliatti, são paradigmáticas para este trabalho, e representam uma visão que confere substância à ideia (muitas vezes tratada de maneira inócua, sem substância) do Estado democrático. É deste Estado e desta democracia que se deve tratar, e não de um modelo liberal escondido sob uma manta progressista.

Outro teórico marxista central para se pensar o Estado é Poulantzas, que vai além de Gramsci ao determinar que a luta de classes deve ocorrer no interior dos próprios aparelhos do Estado, sendo a luta por hegemonia uma luta a ser travada internamente, também, no âmbito da sociedade política. Conforme a leitura de Coutinho, verifica-se, aqui, uma superação dialética da teoria gramsciana, ao se abordar a luta processual a ser travada no interior do Estado-coerção.

Outro elemento destacado da obra do autor é o de que o poder não é uma qualidade imanente a uma classe, sendo antes proveniente de um sistema de relações sociais entre agentes que ocupam diferentes lugares. E o Estado, neste contexto, não funciona como o “depositário instrumental” de um poder essencial, mas como um lugar, como o centro do exercício deste poder, lugar responsável pela organização das classes dominantes em suas relações com as classes dominadas.

A tese de Poulantzas é paradigmática para esta dissertação exatamente pela atribuição deste caráter relacional ao poder, e pela importância conferida à luta por hegemonia nos aparelhos estatais (sociedade política). A partir disso, faz sentido falar na abertura institucional do Estado como operação essencial para a mudança nas relações de poder na sociedade em geral, e no que interessa mais diretamente a este trabalho, as relações de poder presentes no campo. Trata-se de uma luta a ser empreendida pelas massas no interior do Estado, que passa a ser um campo estratégico das lutas políticas, para o autor.

Propugnar esta abertura institucional estatal para o influxo participativo do povo redundaria na redistribuição do poder, conforme defendido por Poulantzas, e não na criação de espaços insignificantes como muitos que existem no Brasil. Franquear o poder ao povo é abrir



o aparato estatal para a construção de uma hegemonia dos despossuídos no seio do Estado.

Em poucas palavras, trata-se de dar materialidade institucional ao princípio da soberania popular. A criação de conselhos deliberativos de decisão sobre as políticas públicas de reforma agrária viria a contemplar esta abertura institucional ao povo pobre do campo, e à conquista da hegemonia em setor problemático da estrutura estatal, historicamente vinculada aos interesses dos latifundiários.

E, vale repetir, é proporcionar o exercício soberano do poder pelos pobres do campo, excluídos violentamente da cidadania e da vida digna. Aí pode residir o início da mudança. Não se perderá nada por tentar.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.
- \_\_\_\_\_.; MORELLO, Thiago. **A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras**. 2010. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitioindia/documentos/Per-Country-Overview-Brazil.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2013.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. Terra e cidadania no Brasil. In: STARLING, Heloísa Maria Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela (Org.). **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- BADIOU, Alain. **Para uma nova teoria do sujeito: conferências brasileiras**. Tradução de Emerson Xavier da Silva e Gilda Sodré. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. v. 1.
- BARROSO, Lucas de Abreu; MANIGLIA, Elisabete; MIRANDA, Alcir Gursen de (Org.). **A lei agrária nova: biblioteca científica de direito agrário, agroambiental, agroalimentar e do agronegócio**. Curitiba: Juruá, 2009.
- \_\_\_\_\_.; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. (Org.). **O direito agrário na Constitui o**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradui o de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Tempo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constitui o**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Constitui o e Estado de exce o permanente: atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Constitui o econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constitui o de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. As possibilidades de uma teoria do Estado. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de M. (Org.). **Democracia, direito e política**: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito, 2006.

\_\_\_\_\_. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

\_\_\_\_\_. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Disponível em: <xa.yimg.com/kq/groups/22789978/2041661191/name/Bercovici...>. Acesso em: 2012.

\_\_\_\_\_. A ordem econômica no espaço: reforma urbana e reforma agrária na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 100, n. 910, p. 91-102, ago. 2011a.

\_\_\_\_\_. Política econômica e direito econômico. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, 2011b.

BETTO, Frei. **Plebiscito pelo limite da terra**. 17 ago. 2010. Disponível em: <http://www.limitedaterra.org.br/noticiasDetalhe.php?id=221>. Acesso em: 28 ago. 2010.

BORÓN, Atílio. **O socialismo no século XXI**: há vida após o neoliberalismo? São Paulo: Expressão Popular, 2010.

CAMPILONGO, Celso. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 11. ed. Campinas: Papyrus, 2005.

CARVALHO NETTO, Menelick de. requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito. **Revista de Direito Comparado**, Belo Horizonte, v. 3, p. 473-486, 2000.

CASTRO, Marcos Pereira. **A política agrícola no estado contemporâneo**: obrigações jurídicas atinentes ao desenvolvimento rural sustentável. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Franca, 2008.

CHAUÍ, Marilena. *A sociedade democrática*. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2002.

COMPARATO, Bruno Konder. **A ação política do MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CJP**, Brasília, DF, v. 1, n. 3, p. 92-99, set./dez. 1997. Disponível em: <academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/5/55/Comparato.pdf>. Acesso em: 2012.

COSTA, Cléria Botelho da. Terra: representações e cidadania. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES : Ed. Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.

DÍAZ, Elías. **Estado de derecho y sociedad democrática**. 4. ed. Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1976.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio. **Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, José Gomes da. **Comentários à Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1991.

FARIA, José Eduardo. **Retórica política e ideologia democrática**: a legitimação do discurso jurídico liberal. 1982. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. O papel do MST na construção da democracia. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2002.

\_\_\_\_\_. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires, año 9, v. 24, p. 73-85, 2008.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: LPM, 2011.

GARCIA, José Carlos. O MST entre a desobediência civil e democracia. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONG's e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, p. 9-31, jan./jun. 2002.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

\_\_\_\_\_. **GRAMSCI: poder, política e partido**. Organização de Emir Sader. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

\_\_\_\_\_. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos – 1916-1935**. Organização de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. O sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. In: STARLING, Heloísa Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela. (Org.). **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. v. 1.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

\_\_\_\_\_. **A invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

LENIN, Vladimir. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Direito humano fundamental: a reforma agrária**. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Sócioambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2003.

LINS, Marcos. Uma agenda atual das políticas públicas. In: CARVALHO, Luiz Flávio; SANTOS, Raimundo. (Org.). **Política e reforma agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. A teoria do direito e os paradigmas positivistas. In: BORGES, Paulo César Correa. **Marcadores sociais da diferença e repressão penal**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. t. 3.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. t. 2.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional: curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

MANIGLIA, Elisabete. **A proteção penal ao patrimônio imóvel rural: invasões rurais**. 1994. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário: uma opção ao desemprego no Brasil**. Franca: Ed. UNESP/FHDSS, 2002a.

\_\_\_\_\_. Direito agrário e cidadania: construindo a democracia no campo. **Revista de Estudos Jurídicos da Universidade Estadual Paulista**, Franca, v. 11, n.7, p. 163-172, 2002b. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/ElizabeteManiglia2.pdf>>. Acesso em: 2012.

\_\_\_\_\_. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, Lucas de Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

\_\_\_\_\_. Criminalidade e violência no âmbito rural: críticas e reflexões. In: \_\_\_\_\_.; BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de. (Org.). **A lei agrária nova**. Curitiba: Juruá, 2006. (Biblioteca científica de direito agrário, agroambiental, agroalimentar e do agronegócio, v. 1).

\_\_\_\_\_. **As interfaces entre os direitos humanos, o direito agrário e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, José de Souza. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **Os camponeses e a política no Brasil**: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária**: o impossível diálogo. São Paulo: Edusp, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MEDEIROS, Leonilde S. Dimensões políticas da violência no campo. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MELO, Tarso de. **Direito e ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n.3, p. 483-511, 2002.

\_\_\_\_\_. Democracia e sociedade de classes. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 9, p. 93-117, set./dez. 2012. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n9/04.pdf>>. Acesso em: jan. 2013.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de; COLETTI, Claudinei. MST, o radicalismo agrário em busca de um outro mundo... possível?. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Globalização e radicalismo agrário**. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

MORAIS, José Luís Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

\_\_\_\_\_. Crise do Estado e democracia: Onde está o povo? In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de M. (Org.). **Democracia, direito e política**: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito, 2006.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POSSAS, Thiago Lemos; MANIGLIA, Elisabete. Estado e violência: sobre a ausência de políticas públicas. In: MANIGLIA, Elisabete. (Org.). **Direito, políticas públicas e sustentabilidade**: temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

SAFATLE, Vladimir. **A esquerda que não teme dizer seu nome**. São Paulo: Três Estrelas, 2012.

\_\_\_\_\_. Dois demônios. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jan. 2011. Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1101201106.htm>>. Acesso em: jan. 2011.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Da alienação à cidadania. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 16, n. 55, p. 32-36, set./nov. 2003.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. As duas novas reformas agrárias. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 dez. 2009. Caderno Brasil. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0512200920.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0512200920.htm)>. Acesso em: 2012.

SANTOS, Ailton Dias dos et al. (Org.). **Metodologias participativas**: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. v. 2.

SAUER, Sérgio. **Terra e modernidade**: a reinvenção do campo brasileiro. São Paulo: Expressão Popular, 2010a.

\_\_\_\_\_. Reforma agrária de mercado no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 98-126, 2010b.

SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. **O conceito do político**: Teoria do Partisan. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SEVERI, Fabiana. **Da lona ao roçado**: memórias e experiências de moradores de um assentamento de reforma agrária. São Paulo: Annablume : FAPESP, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **A luta pela terra**: experiência e memória. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.



SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Políticas públicas da reforma agrária. **Reforma Agrária**: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA, v. 34, n. 2, p. 69-76, jul./dez. 2007.

STARLING, Heloísa Maria Murgel; PAULA, Delsy Gonçalves de; GUIMARÃES, Juarez Rocha. (Org.). **Sentimento de reforma agrária, sentimento de república**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

STARLING, Heloísa Maria Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela. **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) Crise**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TOGLIATTI, Palmiro. **Socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: O Muro, 1980.

VARELLA, Marcelo Dias. O MST e o Direito. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2002.

VIADANA, Deborah Caetano de Freitas. **A demarcação das terras indígenas e a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade**: o caso da terra indígena raposa serra do sol. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 2, p. 29-37, jul./dez. 2000.

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real!** São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. Missão: impossível. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 maio 2008. Caderno Mais! Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/inde04052008.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/inde04052008.htm)>. Acesso em: 2012.

\_\_\_\_\_. **Em defesa das causas perdidas**. São Paulo: Boitempo, 2011.