
DEBATES

REFORMA DO ESTADO, MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL E QUESTÃO AGRÁRIA: OBSERVAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS

Sérgio Leite¹; Victor Novicki²

RESUMO

Este artigo comenta a proposta de Barros & Ferreira (1997) e tece considerações sobre o programa de descentralização da política de assentamentos rurais, em processo de implementação pelo governo federal. Inicialmente, esboça-se o contexto político-institucional deste programa, destacando seus fatores limitantes e perspectivas a partir da referência histórica aos órgãos de terra estaduais e federal, às políticas desenvolvidas e à reforma administrativa em curso (reforma do Estado). Num segundo momento, a noção de descentralização é problematizada quanto aos seus significados e dimensões. São resgatadas diversas iniciativas regionais de política agrária, buscando visualizar um conjunto de situações onde foram experimentadas distintas formas de encaminhamento da questão. Finalmente, a relação entre Estado e sociedade civil é analisada, principalmente no que tange à constituição de espaços públicos não estatais.

¹ Professor e pesquisador do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: cpda.@ibase.org.br

² Pesquisador do Mestrado em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutorando em Ciências Sociais, IFCH/UNICAMP. E-mail: vicnovicki.@ax.ape.org

S. Leite & V. Novicki

STATE REFORM, INSTITUTIONAL MODERNIZATION
AND AGRARIAN QUESTION:
OBSERVATIONS ABOUT THE DECENTRALIZATION PROCESS
OF THE RURAL SETTLEMENT POLICY

ABSTRACT

This paper takes into account the recent study by Barros & Ferreira (1997) in respect to the Brazilian federal government decentralization program for rural settlement policy. Initially, issues of political and institutional context of this program are considered, with relevance to their limitations and perspectives. A historical overview of the government offices for land management, its policies and the administrative reform in process (State reform), are also given. In a second approach the notion of decentralization is analyzed in their meanings and dimensions. Several regional agrarian policies are called to mind in order to show different ways of conducting this complex matter. Finally, the relationship between State and civil society is reviewed regarding aspects concerned on creation of non State public spaces.

INTRODUÇÃO

O oportuno artigo de Barros & Ferreira (1997) analisa, com propriedade, um dos principais aspectos do conjunto de ações anunciadas e em via de implementação, referentes à política agrária nacional. Trata-se do processo de descentralização da política de “reforma agrária” e assentamentos rurais, na realidade um dos vértices do que poderíamos supor ser o novo “programa nacional de reforma agrária”, levado a cabo pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Diferentemente das versões anteriores mais recentes (I Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA, 1985; Programa da Terra, 1992; II PNRA, 1992; Programa Emergencial de Reforma Agrária, 1993), a edição atual dessas medidas voltadas à questão agrária, esboçadas no documento “Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária” (Brasil, 1995), tem se pautado mais pela tentativa de imediata operacionalização de algumas dessas propostas do que propriamente sua apresentação formal no contexto de um “plano” governamental e discussão em fóruns ampliados, limitando-se à divulgação desses novos mecanismos junto à

sociedade e à mídia, em vez de constituírem-se efetivamente em arenas decisórias representativas dos segmentos diretamente afetados.

No entanto, pelo menos aparentemente, essas modificações em curso merecem uma reflexão acurada pelo potencial mobilizador que carregam, ainda que apresentem-se, em diversos momentos, de forma desconexas entre si; e, em outros, muito mais como uma manifestação de vontade e resultado da criatividade administrativa e intelectual, sem qualquer garantia de exequibilidade. Alguns pontos desse arcabouço em pauta podem ser destacados, em especial aqueles atinentes aos instrumentos de arrecadação de terras (por exemplo, o financiamento para aquisição de imóveis rurais – “reforma agrária orientada ao mercado”; e os leilões de terras); ao recadastramento das propriedades rurais (e em menor grau à fiscalização das mesmas); ao processo de assentamento (emancipação dos projetos e assistência técnica sobretudo); ao contexto jurídico-legal (referentes ao processo de rito sumário, participação do Ministério Público, e ao conteúdo – e utilização – da Medida Provisória nº 1.577, de 11.06.97, e do Decreto nº 2.250, da mesma data); e, finalmente, ao que é denominado de “modernização institucional”, em que sobressaem-se as propostas referentes ao reaparelhamento burocrático, ao quadro funcional e ao projeto de descentralização da política de reforma agrária.³

Assim, o propósito desse trabalho constitui-se em comentar, visando a uma contribuição ao debate, o artigo de Barros & Ferreira (1997), explorando e problematizando diversas passagens extraídas do texto das autoras. Diante de um tema tão instigante, em diversos momentos nossa argumentação terá como referência, adicionalmente, o próprio cenário – sobretudo institucional – no qual as observações de Barros e Ferreira se inserem.

O artigo está estruturado em duas partes: na primeira procura-se contextualizar o tema da descentralização da implementação da política agrária do governo federal, a partir da referência histórica à ossatura do aparato fundiário nacional, às políticas aí desenvolvidas e aos processos de reforma administrativa em curso. Confere-se atenção especial à forma pela

³ Essa “sistematização” está fundamentada na consulta aos seguintes documentos: Brasil (1995; 1996); Brasil (1996; 1997a; 1997b; 1997c); Brasil (1996); Brasil (1997).

qual este assunto vem sendo encaminhado na temática agrária, ou seja, diferentemente de outras áreas (saúde, educação, etc.), neste caso o processo assume uma trajetória vertical descendente. Na segunda parte, a noção de descentralização é problematizada à luz de algumas das conceituações vigentes sobre o assunto. São resgatadas diversas iniciativas regionais de política agrária, a partir de meados dos anos 80, buscando visualizar um mosaico de situações em que foram experimentadas diversas formas de encaminhamento dessa questão. Finalmente, a relação entre Estado e sociedade civil, principalmente no que tange à constituição de comissões especializadas no tema, é abordada através de referências a outras situações e procedimentos congêneres.

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: CONDICIONANTES E PERSPECTIVAS

Tendo claro que o processo de descentralização coloca-se como uma importante alternativa na busca de arranjos institucionais para agilizar e tornar efetivas as políticas de reforma agrária no Brasil, Barros & Ferreira (1997) advertem que tal procedimento não deve implicar uma “desresponsabilização” do Estado no tema. O artigo é enfático ao indicar as prerrogativas inscritas na Constituição Federal de 1988, referentes à prestação de serviços e à oferta de políticas setoriais voltadas, por exemplo, aos assentamentos rurais, cabíveis em cada uma das instâncias governamentais (União, Estados e Municípios). Nesse sentido, corretamente questionam a noção de “parceria” presente nos documentos oficiais⁴, esclarecendo que se trata mais apropriadamente de fazer valer o cumprimento dos direitos políticos que os beneficiários do programa de reforma agrária fazem jus. Para tanto, o trabalho supra referido levanta

⁴ Esta noção de parceria do INCRA com outros órgãos das esferas de governos federal, estaduais e municipais, está explicitada em Brasil (1995). O documento faz referência à diversos tipos de processos em curso, em especial nas ações visando a obtenção de terras e naquelas relativas aos programas de assentamento de trabalhadores rurais. Nesse último caso, as ações objeto da parceria, incluem: assistência social; levantamento de recursos naturais; demarcação topográfica; elaboração de projetos de assentamento; seleção de beneficiários; implantação e manutenção de obras; serviços e infra-estrutura em saúde e educação; irrigação e eletrificação; assistência e assessoria técnica; capacitação de recursos humanos e assistência jurídica (idem, ibidem: 17 e segs.). Em documento anterior, II PNRA, havia alusão à idéia de “co-participação” (cf. Brasil, 1992).

exaustivamente as responsabilidades de cada esfera governamental, tratando de diferenciar, no caso do governo federal, as atribuições competentes à União de forma geral, e ao INCRA e suas respectivas superintendências regionais (SR's) em particular.⁵

A referência à Constituição Federal de 1988 pareceu-nos apropriada para inserir a problemática do programa de descentralização da reforma agrária num contexto político-institucional maior. Ao relativizar a noção de parceria, as autoras partem também para o questionamento da transferência de atividades e funções sem o respectivo repasse dos recursos financeiros necessários para tanto, buscando alertar para os limites que os desdobramentos políticos da descentralização fiscal, consubstanciada na CF 88, impõem às instâncias governamentais estaduais e municipais.

Gostar-se-ia, entretanto, de propor mais três aspectos que parecem fundamentais para a caracterização desse macrocontexto que se mencionou acima: a) o perfil das instituições e a performance do que vem sendo

⁵ Segundo as autoras: “Não cabe, portanto, no que respeita a essas competências, propor que a participação de estados e municípios se dê sob forma de parceria, que pressupõe adesão voluntária, porque são essas instâncias de governo que têm a responsabilidade pública pela provisão dessas ações” (Barros & Ferreira, 1997: p.12). Sucintamente as autoras localizam as seguintes “funções” em cada uma das instâncias mencionadas: **União**: coordenação da política fundiária nacional; articulação interinstitucional; manutenção do cadastro nacional de propriedades rurais; normatização e fiscalização relativamente ao cumprimento da função social da terra; ato de desapropriação; emissão de TDA's; financiamento do assentamento (crédito e infra-estrutura); **INCRA**: planejamento estratégico das ações de reforma agrária; cumprimento da função social da terra; identificação das terras improdutivas; articulação intergovernamental e com movimentos sociais; articulação entre diversos órgãos governamentais (dos três poderes); promoção e difusão de experiências inovadoras com impacto positivo sobre a viabilidade dos assentamentos; **Superintendências regionais**: regularização fundiária; alimentação do Cadastro Nacional de Propriedades Rurais; apoio técnico à Receita Federal para fins de taxaço do ITR; fiscalização; condução da instrução dos processos de desapropriação; emancipação dos assentamentos e dos projetos de colonização; caracterização e consolidação das demandas regionais; promoção da articulação interinstitucional; promoção da elaboração dos projetos de assentamento; **Estados**: identificação de áreas desapropriáveis e apoio à instrução de processos de desapropriação; assistência técnica; armazenagem; apoio à comercialização da produção; apoio à agroindústria (incentivos, isenções fiscais); pesquisa e extensão rural; **Municípios**: provisão de serviços de saúde; provisão de educação fundamental; assistência social; infra-estrutura para escoamento da produção (construção e manutenção de estradas vicinais); comercialização em âmbito local (feiras, mercado); apoio à identificação de demandas (nível local); apoio à identificação de áreas desapropriáveis; apoio ao desenvolvimento comunitário (idem, ibidem: p.15 e segs.).

praticado a título de “programa de reforma agrária” no Brasil; b) a relação entre as inovações institucionais no campo da política agrária e a reforma dos aparelhos de Estado em curso; c) a trajetória que essa proposta de descentralização tem assumido.

REFORMA AGRÁRIA E “CULTURAS ADMINISTRATIVAS”

As autoras afirmam que, embora moroso, está em curso um processo de reforma agrária no País. No nosso entender a intervenção estatal tem-se caracterizado pela transferência da terra para os trabalhadores rurais somente em períodos de intensa mobilização social no campo e como último recurso (antecedido pela violência pública e/ou privada) para dirimir conflitos fundiários. Isto não pode ser entendido como política estrutural de reforma agrária, mas como uma resposta pontual, na maior parte das vezes, para solucionar e aliviar pressões políticas localizadas.

Assim, a ineficiência do órgão de terra do governo federal, que atua de forma extremamente centralizada, está pautada pela descaracterização conceitual da reforma agrária, verificada tanto na implementação do Estatuto da Terra (“confundida” com a tributação de terras e com o programa de colonização) no período 1964/84, quanto na própria legislação (I PNRA/1985, Constituição Federal/1988, Lei Agrária e do Rito Sumário/1993), que tem oferecido uma série de brechas pelas quais introduzem-se intermináveis discussões jurídicas que paralisam o processo e impedem que ele assuma a massificação minimamente necessária ao seu sucesso.⁶

Portanto, a reengenharia institucional em discussão e seus anseios de ganhos de eficiência e eficácia das ações de reforma agrária, merecem ser problematizados à luz da experiência histórica recente. As inovações institucionais propostas devem ser qualificadas frente a quais objetivos? Um aumento na eficácia da política de apagar incêndios ou na eficiência da intervenção governamental na efetivação de um programa estruturado de reforma agrária? Um balizamento melhor dessas questões, evitando tratar desse aparelhamento estatal em abstrato e de forma absolutizada, mas como resultante de um processo mais complexo de relações sociais e lutas

⁶ Alguns desses “obstáculos legais” foram contornados com a edição da Medida Provisória e do Decreto supra mencionados. No entanto, mesmo nesse último caso, a ambiguidade na interpretação das leis e a emergência de “novos entraves” permanecem, sobretudo no que tange à desapropriação de áreas ocupadas. Cf. Brasil (1997a).

políticas, exigiria uma rápida análise institucional dos organismos responsáveis pela execução da política agrária nacional. Dado os limites deste trabalho, trataremos de apontar algumas considerações a respeito.

Em primeiro lugar é preciso ressaltar, como também o fizeram Barros & Ferreira (1997), a intensa descontinuidade administrativa por que passou o INCRA, o principal órgão público encarregado de implementar políticas no setor. Desde 1970, quando foi criado, a direção desta instituição assistiu a uma alteração freqüente nos cargos relativos à presidência e às diretorias, especialmente no período posterior ao início da “Nova República” (Brasil, 1990; CNASI, 1994)⁷. Em 1987, o Instituto foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.363 de 22.10.87 e ressuscitado pelo Decreto Legislativo nº 2, de 29.03.89 (Brasil, 1997b; Ferreira, 1994). Além dessas marchas e contramarchas no plano das diretrizes institucionais, que comprometeram sobremaneira o estabelecimento de um projeto estratégico de médio e longo prazos, o órgão apresentou recentemente, segundo Barros & Ferreira (1997) uma disfuncionalidade crescente, verificada pela distribuição irregular de funcionários em atividades não propriamente essenciais aos objetivos programáticos do INCRA (p.ex., 22% do total de servidores respondem pela categoria de assistente de administração).

Além disso, no início dos anos 80 o aparelho executivo federal competente, argumento válido também para as esferas estaduais, não possuía cultura administrativa suficiente para encaminhar a questão agrária (Novicki, 1996). Esta incultura não estava referida somente à falta de vontade política e/ou à falta de competência legal (limitações constitucionais). Ela se manifestava igualmente na armação institucional e na burocracia, ou seja, dizia respeito à existência e à efetividade do órgão de terra, entendidas como um dos mecanismos de seletividade do Estado que definem quais interesses e sob que forma serão objeto da política estatal.⁸

⁷ As autoras apontam que, em 26 de anos de existência, o INCRA assistiu a 59 presidentes, perfazendo uma média de 5,2 meses de gestão para cada um deles. Cf. Barros & Ferreira (1997: p.5).

⁸ Segundo Offe (1984: p.151-154), os mecanismos de seletividade do Estado podem ser pensados em termos da sua estrutura (“existência e efetividade de organizações burocráticas”); ideologia (“no sentido de promover a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais”); processo (“procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política”) e repressão (“atos repressivos do aparelho estatal através dos órgãos de polícia, exército ou justiça”).

A partir de 1964, o governo federal possui órgão específico e legislação para implementar a reforma agrária. Assim, sua falta de cultura administrativa está associada à ineficiência do aparato fundiário e aos seus reflexos na burocracia. Além da centralização executiva/concentração de poderes, descontinuidade administrativa e disfuncionalidade dos recursos humanos, queremos ressaltar que durante o regime militar desenvolveu-se uma íntima relação entre os parceiros da modernização – Estado e grande capital (urbano e rural), mediada pela burocracia. O “mercado de terras que atravessa o Estado” é resultado direto desta parceria; ou seja, as pressões de grupos financeiros e industriais e os grandes negócios, ao perpassarem a máquina do Estado, colocam em cheque o caráter técnico das decisões do órgão de terra, dado o elevado volume de recursos fundiários passíveis de negociações duvidosas e os seus principais beneficiários (Palmeira, 1994).⁹

Além destes aspectos, entende-se que após 20 anos especializando-se em como não realizar a reforma agrária, sem dizê-lo (descaracterização conceitual), com um quadro técnico gestado numa conjuntura de repressão aos movimentos sociais do campo e em íntimo relacionamento com os interesses da contra-reforma (coalizão de interesses), a burocracia não possuía experiência (cultura administrativa) nem lhe era atribuída legitimidade para se relacionar com os movimentos de luta pela terra em uma conjuntura de redemocratização e para encaminhar a política de assentamentos, dado os critérios anacrônicos (por exemplo, de seleção dos beneficiários) com que se guiava. Na realidade, os mesmos critérios adotados para assentamento nos Projetos Integrados de Colonização dos anos 70, pautados pelo caráter extremamente normativo do INCRA

⁹ Palmeira (1994) em sua experiência de um ano à frente da Diretoria de Recursos Fundiários do INCRA (1985/86), observou a existência de uma fortíssima coalizão de interesses em torno dos negócios ligados à terra, exemplificadas em algumas passagens: a) ex-funcionários que passavam a defender os interesses dos proprietários de terras com problemas no INCRA, b) indústria de alteração cadastral : visando a aumentar o valor da terra, a ser oferecida como contrapartida aos financiamentos da SUDENE e SUDAM (incentivos fiscais), dado que aquela normalmente está subdeclarada para pagar menos Imposto Territorial Rural e c) uma parte da diretoria do INCRA, apoiada em compromissos externos, era contra a reforma agrária. O autor constatou a presença permanente de funcionários de escritórios de advocacia representando o interesse dos proprietários rurais, dentro do órgão, com livre acesso aos processos e servidores de diferentes níveis, ou o cerco a diretores e funcionários exercido por lobistas nos corredores e ante-salas do Instituto, tentando constrangê-los a cederem às suas solicitações.

(manuais de procedimentos, roteiros, prazos, etc.), totalmente incompatível com a dinâmica imposta pelos movimentos de luta pela terra dos anos 80.

Quanto aos governos estaduais, verificou-se na maioria das unidades da federação a inexistência de órgãos de terra entre 1964 e 1983, fato que esteve relacionado, por um lado, ao processo de centralização do poder decisório na esfera do governo federal, iniciado com o golpe de 64, e, por outro, à falta de interesse das unidades federativas, pois, a partir de 1976 com a criação da fase administrativa da discriminação de terras devolutas, que possibilitava a arrecadação sumária ou administrativa pelos órgãos de terra sem a ingerência do Poder Judiciário, foi restabelecida a competência para os governos estaduais encaminharem suas questões fundiárias.¹⁰

Desta forma, a inexistência de aparato fundiário impediu o desenvolvimento de uma cultura administrativa que lhes permitisse: a) conhecer o histórico da luta pela terra (levantamento das áreas conflagradas, dos móveis da luta pela terra e do perfil dos seus atores); b) realizar e manter uma espécie de cadastramento dos potenciais beneficiários da política fundiária (arrendatários, parceiros, meeiros, posseiros, minifundiários, bóias-frias, etc.); c) identificar as áreas ou imóveis passíveis de constituírem um estoque fundiário para assentamento de trabalhadores rurais sem terra (imóveis que não cumprem com sua função social, áreas com titulação duvidosa, terras griladas, proprietários de terras endividados com o Estado etc.); d) utilizar adequadamente os instrumentos legais ao seu alcance visando à regularização fundiária de posseiros (legitimação de posse, usucapião especial, termo de cessão de uso, concessão de direito real de uso, carta de anuência, autorização de uso) e a formação prévia de estoque de terras para assentamento de trabalhadores rurais através, principalmente, da fase administrativa da discriminação, que permite a arrecadação sumária de terras devolutas; e e) capacitar o pessoal do Estado para se relacionar com os movimentos de luta pela terra, desde a configuração do conflito fundiário até a consolidação sócio-econômica dos assentamentos, particularmente no sentido de respeitar a autonomia decisória dos assentados.

Com o processo de democratização dos anos 80 e a retomada – no âmbito federal e estadual – da problemática da terra, observou-se um

¹⁰ No entanto, nas regiões Norte e Nordeste pôde-se observar a criação de órgãos específicos para tratamento deste assunto, possibilitando aos governos estaduais uma atuação mais “flexível” sobre a destinação das terras devolutas arrecadadas. Cf. Almeida (1982).

reaparelhamento do Estado voltado ao tratamento destas questões¹¹, bem como a reincorporação de técnicos e funcionários dispensados no regime militar e o treinamento de novos servidores preocupados com o tema. No entanto a falta de experiência em lidar com o “novo”, tanto no que tange à sua dimensão política (sobretudo no processo de liberação de áreas para assentamentos rurais), como no que se refere à sua dimensão econômica (organização social e produtiva no interior dos projetos de assentamentos, assistência técnica, etc.) comprometia, em parte, o êxito do programa (Leite, 1997).

A consolidação de um novo quadro funcional, com diretrizes políticas mais afinadas, ficava prejudicada pela necessária convivência com um *corpus* institucional representativo da “velha” estrutura, porém ainda atuante; bem como pelas idas e vindas da política administrativa do INCRA. Esse processo de reestruturação funcional sofreu nova baixa durante o governo Collor (1990-92), no qual se verificou a disponibilização de um contingente significativo de servidores, bem como o desmonte de um aparato instrumental e do sistema de levantamento de informações (CNASI, 1994; Ferreira, 1994; Brasil, 1995).

Nesse sentido, o estabelecimento de parcerias entre estas esferas governamentais, com a finalidade de alcançar um nivelamento técnico-operacional mínimo, deve contemplar previamente a superação das limitações acima mencionadas (e daquelas enunciadas na proposta das autoras). Alguns aspectos deste “nivelamento” merecem destaque e dizem respeito à transferência de conhecimentos para as unidades federativas, pelo aparato fundiário federal, sobre discriminação de terras devolutas (fases administrativa e judicial), levantamento cartográfico por sensoriamento remoto e direito agrário. Estes pontos inserem-se no que a proposta define

¹¹ No governo federal, a inovação ficou por conta da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) em 1985, extinto posteriormente pela Lei nº 7739, de 20.03.89. Aliás vale ressaltar o caráter por vezes efêmero ou extraordinário desses órgãos – Ministérios e Secretarias de Estado – constituídos num momento de “pico” da questão agrária nacional ou regional. Ver, entre outros, o caso do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), do próprio MIRAD e, mais recentemente, do MEPF. No plano estadual, por exemplo, conferir a experiência das Secretarias Extraordinárias de Assuntos Fundiários em São Paulo e Rio de Janeiro (Barbosa & Leite, 1991; Leite, 1992; Novicki, 1992). Uma explicação para esta separação institucional no encaminhamento da política agrária em conjunturas de politização da questão agrária pode estar associada ao fato dos órgãos responsáveis pela política agrícola (Ministério e Secretarias Estaduais) serem historicamente o *locus* privilegiado das forças da contra-reforma agrária.

como um dos requisitos do processo de descentralização (redistribuição dos meios), particularmente em seu aspecto técnico.¹²

REFORMA AGRÁRIA E REFORMA DO ESTADO

Acreditamos que vale ainda uma especulação sobre as relações entre o processo de transformações institucionais no aparato fundiário com a reforma do (aparelho) do Estado, desencadeada mais explicitamente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1995).¹³

A proposta em curso privilegia uma transformação do que é denominado de Estado social, com sua administração pública burocrático-legal, num Estado social-liberal, com a participação de uma administração pública gerencial-estratégica (Bresser Pereira, 1997). O resultado esperado de uma reconstrução do Estado¹⁴, pode ser verificado pela Tabela 1.

¹² É necessário, porém, atentar para dois aspectos: em primeiro lugar, as parcerias supra citadas devem não só atender à convênios com os órgãos estaduais de terras, mas, inclusive, fomentar e intensificar o fluxo de informações e capacidade de capacitação entre a sede do INCRA e suas Superintendências Regionais. Secundariamente, vale lembrar, que o aparelho técnico desenvolvido em algumas instâncias estaduais já encontra-se suficientemente capacitado, havendo, nestes casos, a necessidade de arranjos pontuais para exequibilidade na operação desses serviços.

¹³ Na realidade trata-se da reforma do aparelho de Estado e não do Estado num sentido mais amplo. De acordo com o Plano Diretor desse processo: “A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos ao Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. [...] Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente a nível federal, e a **progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infra-estrutura**” (Brasil, 1995: p.18, grifos nossos).

¹⁴ Entendida como a “recuperação da poupança pública, superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial” (Bresser Pereira, 1997: p.9).

Não se pretende aqui um detalhamento exaustivo da proposta de reforma administrativa em pauta, nem tampouco elaborar uma análise aprofundada do tema. Apenas especular sobre algumas interfaces entre um processo e outro. Para tanto, determinados aspectos da reestruturação do Estado parecem-nos importantes para pensar o caso das políticas agrárias. Assim, segundo a Tabela 1, as atividades relativas à produção de bens e serviços, outrora desenvolvidas por agências estatais, estariam todas elas fadadas à privatização, bem como suas atividades auxiliares destinadas à contratação de empresas terceirizadas. A noção de que o excesso de intervencionismo do Estado social constituiu-se numa das principais causas da crise do próprio Estado, para além de todo o receituário neoclássico-conservador, segundo a lógica do plano, mais do que justifica tal medida (Bresser Pereira, 1997). Quanto às instituições prestadoras de serviços sociais e científicos, serviços que não são exclusivos do Estado, mas deveriam compor uma “oferta básica” à sociedade moderna, estes seriam objeto de um processo de “publicização”, ou seja, a transformação das agências estatais em organizações sociais (ou ainda em organizações públicas não-estatais), que poderiam ter ou não financiamento estatal e possuiriam um grau de autonomia bastante significativo em relação ao Estado. Neste caso, também, as atividades auxiliares seriam objeto de terceirização. Finalmente, as atividades exclusivas de Estado (fiscalização, tributação, etc.) permaneceriam na sua ossatura formal, redimensionadas quanto ao seu tamanho e qualidade de intervenção, buscando diferenciá-las quanto ao *locus*, onde são desenvolvidas: núcleo estratégico, agências formuladoras, agências executivas e agências reguladoras. Como nos demais campos, aqui também as atividades auxiliares passariam pelo processo de terceirização (Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1997).

Tabela 1. Instituições resultantes da reforma do Estado.

	Atividades exclusivas do Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais (<i>core</i>)	Estado enquanto pessoal	Entidades públicas não-estatais Organizações sociais	Empresas privatizadas
Atividades auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

Fonte: Bresser Pereira (1997: p.20).

A despeito da noção de “*quantum* de Estado” que essa abordagem da reforma administrativa carrega, parece-nos essencial que, em alguma medida, os dispositivos aí traçados irão ter influência sobre o conjunto do aparelho de Estado no âmbito federal, com recomendações explícitas para que os mesmos sejam seguidos ainda pelas instâncias estaduais (Brasil, 1995). Nesse sentido, cabe levantar algumas questões atinentes ao aparato fundiário, em que o rebatimento das medidas da reforma do Estado teria alguma ressonância.

Em primeiro lugar, cabe perguntar em qual destas esferas localizar-se-iam os órgãos responsáveis pela política agrária e de assentamentos rurais. Ao que tudo indica, as atividades pertinentes às diretorias de cadastro rural, recursos fundiários, assentamentos, procuradoria geral e departamento de planejamento estratégico do INCRA comporiam o primeiro quadrante da Figura 1, ou seja, estariam sob o manto das atividades principais no âmbito das atividades exclusivas de Estado¹⁵. Portanto, tais atividades deveriam,

¹⁵ Esta assertiva pode ser corroborada pelo recente aumento (“gratificação por desempenho”) diferenciado do servidor público federal, onde as carreiras componentes do chamado setor estratégico da administração pública foram contempladas. Dentre estas últimas destacam-se diversos cargos (fiscais de cadastro e tributação rural, orientadores de assentamentos, engenheiros agrônomos, etc.) lotados no INCRA. Nas palavras do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE): “queremos gente qualificada e bem paga, que defenda a União na Justiça, traga informações para o governo e faça a reforma agrária”. Cf. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 11.09.1997, p.4.

supostamente, ser objeto de um fortalecimento na estrutura administrativa do Estado¹⁶ e, nesse sentido, descartadas de uma possível “transferência” para outras instâncias do poder público (na linguagem da reforma administrativa, poder estatal), podendo ocorrer, no máximo, uma “concorrência” destas funções no aparatos públicos federal e estaduais.

Ainda nesta perspectiva, um conjunto de atividades auxiliares deveria ser repassado às demais esferas governamentais ou, em última instância, terceirizados. A Medida Provisória nº 1.577, citada anteriormente, prevê no segundo artigo que “A União, mediante convênio, poderá delegar aos Estados o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, observados os parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e atos normativos federais”¹⁷. Ainda que não especifique claramente quais atribuições serão objeto, efetivamente, de descentralização (no caso do cadastro e fiscalização de imóveis haveria, no máximo, como dissemos acima, uma “duplicação” de funções, na medida em que o MARE sinaliza para um fortalecimento dessas atividades), é importante ressaltar dois aspectos: a) algumas funções relativas à política de assentamentos poderiam ser “compreendidas”, no contexto em pauta, como integrantes das atividades auxiliares e, portanto, objeto de terceirização. De certa forma, isso já vem ocorrendo com a construção de obras de infraestrutura (dentro e fora do assentamento)¹⁸ e, mais recentemente, com a prestação de assistência técnica aos projetos de assentamento, através da aprovação do Projeto Lumiar (Brasil, 1996)¹⁹; b) com a proposta de

¹⁶ O INCRA realizou um amplo concurso público no final de 1996, para preenchimento de diversas vagas para diferentes funções relativas à administração e execução da política de reforma agrária.

¹⁷ Os parágrafos do referido artigo ainda acrescentam: “1º. O convênio de que trata o caput será celebrado com as unidades federadas que tenham instituído órgão colegiado, com a participação da sociedade civil organizada, com a finalidade de formular propostas para a adequada implementação da política agrária no âmbito estadual; 2º. Para a realização da vistoria e avaliação do imóvel rural para fins de reforma agrária, poderá o Estado utilizar-se de força policial”.

¹⁸ Essas obras, além de abocanharem parte considerável do volume orçamentário do INCRA, foram num período recente, objeto de denúncias, por parte da mídia, de irregularidades no processo de licitação pública. Cf. Carvalho Filho & Abramovay (1993).

¹⁹ Há que se considerar, ainda, a prestação de outros serviços relativos à informação e documentação necessários ao andamento do programa, como levantamentos

transformar os setores prestadores de serviços sociais e científicos em “organizações sociais”, “entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público” (Bresser Pereira, 1997: p.19), as políticas de educação, saúde e assistência social, entre outras, poderão, no plano federal e também estadual e municipal, vir a sofrer alterações drásticas, na medida em que a reforma administrativa reivindica, inclusive, mudanças substanciais no aparato jurídico-legal que embasariam estas inovações institucionais (Brasil, 1995). Assim, se boa parte do esforço de Barros & Ferreira (1997) concentra-se em defender uma “costura” interinstitucional (entre esferas governamentais e, nestas, entre as diversas secretarias/órgãos setoriais) prevista pela CF 88, essa estratégia poderá ser substancialmente alterada com o curso da Reforma do Estado proposta, não necessariamente resultando em melhorias no grau de eficiência e eficácia de tais políticas.

Finalmente, a Reforma do Estado faz referência à transformação do aparelho administrativo e à sua inserção junto à sociedade. No primeiro caso, o Plano Diretor da Reforma do Estado defende o fortalecimento da administração pública gerencial, em substituição à administração burocrática. Nesse sentido “a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (...) Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado” (Brasil, 1995: p.22-23).²⁰

aerofotogramétricos, que têm sido executados por outras instituições, apesar do INCRA dispor, *a priori*, de técnicos e equipamentos relativos aos mesmos.

²⁰ E ainda: “Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente,

Resta saber qual orientação será encaminhada junto ao aparato administrativo de cada órgão em particular e, mais especificamente, naquelas repartições atinentes à implementação da política agrária. De certa forma, alguns procedimentos recentes, sobretudo no tocante à política fundiária *strictu sensu*, parecem corroborar essa visão “gerencial” da administração pública, mormente quando está em pauta um programa desenvolvido pelo Banco Mundial voltado à difusão de procedimentos destinados à uma “reforma agrária orientada ao mercado” (Banco Mundial, 1997). De toda forma, a tensão entre esta dimensão gerencial versus comportamento burocrático da administração pública é um tema a ser explorado com mais cautela (Evans & Rauch, 1997), bem como suas conseqüências no caso da operacionalização de um processo descentralizatório.

Um último ponto a ser abordado, ainda dentro desta temática, diz respeito às formas de inserção do Estado e sua burocracia, voltadas à definição de um programa estratégico de atuação. Evans (1992, 1995) tem defendido a idéia de autonomia relativa inserida/imersa (“*embedded autonomy*”), como um mecanismo necessário para garantir a capacidade de resposta das políticas públicas aos problemas detectados nos atores privados e porque estas dependem, em última instância, destes mesmos atores para sua implementação. Os limites a possíveis desvios para o clientelismo e a corrupção são mantidos graças ao fato de que tal inserção somente tenha valor no contexto da autonomia. Palmeira (1997) tem alertado, entretanto, para o risco de uma análise da burocracia calcada exclusivamente na política institucional e salientado a vigência de uma política de reputações em jogo, que não se pauta, necessariamente, por “relações pessoais” e que não pode ser explicada como “desvio” ou “degeneração” da primeira.

Mantida a referência à experiência histórica anterior (Palmeira, 1994), as propostas em curso têm apontado para diferentes alternativas, tratando-se da criação de espaços institucionais que viabilizem determinadas arenas (não necessariamente decisórias) relativas à questão agrária. À parte as frustradas

pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (Brasil/, 1995: p.22).

experiências de comissões interministeriais e afins²¹, a Medida Provisória supra referida define a criação de órgão colegiado nas esferas estaduais (com a participação da sociedade civil organizada) com a finalidade de formular propostas para a política agrária no âmbito estadual e como pré-condição para que ao governo estadual delegue-se as atribuições concernentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Barros & Ferreira (1997) têm defendido a criação das Comissões Municipais de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentado²², como *locus* aglutinador das estratégias de políticas agrárias descentralizadas, e uma parceria com organizações e movimentos afetos ao tema, bem como com o Conselho da Comunidade Solidária, fortalecendo os canais entre sociedade civil e Estado.

MOVIMENTO E DINÂMICA DA DESCENTRALIZAÇÃO

O texto de Barros & Ferreira (1997) suscita uma questão adicional extremamente importante: Porque, diferentemente de outras áreas (saúde, educação e assistência social, por exemplo), a descentralização da implementação da política fundiária insere-se no debate por iniciativa do governo federal e não, como nos demais casos, como resultado e cristalização de uma demanda da sociedade civil organizada?

A resposta a esta inquietante questão poderia ser, *a priori*, esboçada em dois níveis: tomando-se o prisma da “lógica” governamental ou a partir de uma reflexão sobre a experiência histórica dos movimentos sociais de luta por terra no País.

Vale ressaltar que a centralização da política agrária e seu entendimento como política de segurança nacional (Martins, 1984) após o golpe militar de

²¹ De forma geral tem se observado, em diversos níveis, uma desarticulação inter-setorial no atendimento das necessidades de complementariedade requeridas pelos programas de reforma agrária e assentamentos rurais (Leite, 1992; Novicki, 1992).

²² Na visão das autoras tais comissões seriam responsáveis por: identificar e expressar a demanda do município no que diz respeito à reforma agrária; indicar áreas para desapropriação/compra/regularização; selecionar os beneficiários dos projetos de assentamento; identificar e encaminhar às instâncias competentes as necessidades de investimentos em serviços públicos e infra-estrutura para os assentamentos; controlar a aplicação – pelos órgãos competentes – dos recursos repassados para a constituição e desenvolvimento dos assentamentos; supervisionar o projeto de assentamento em todas as suas fases (desde a criação até a emancipação); promover a integração social e econômica dos assentamentos, seja entre os beneficiários da reforma agrária, seja destes com os demais produtores familiares do entorno. Cf. Barros & Ferreira (1997: p.18).

1964, somente foi relativizada com o processo de democratização na primeira metade dos anos 80, abrindo a possibilidade, inicialmente, desta questão ser tratada também pelos governos estaduais, mais sensíveis às pressões políticas dos movimentos sociais rurais. Nesse momento, como procura-se detalhar no tópico seguinte deste artigo, essas esferas assistiram à constituição de “espaços” e aparelhos burocráticos correspondentes a este tipo de demanda (Barbosa & Leite, 1991; Novicki, 1993). Com a instauração da “Nova República”, em 1985, e a tentativa de retomada da bandeira da reforma agrária, houve novamente um direcionamento das atenções dos movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores rurais para o plano nacional, instância que foi afetada, inclusive, pelas transformações no aparato legal-institucional com as contramarchas da Assembléia Constituinte (1986-1988) e as desventuras do I PNRA. A continuidade do influxo das políticas estaduais de assentamentos rurais, no período 1987-1995, com raras exceções, resultou, entre outros fatores, na concentração das atenções dos atores pró-reforma agrária na arena política no âmbito nacional. O acirramento destas pressões nos últimos dois anos tem provocado respostas diferenciadas por parte do Estado, quer em relação ao ritmo desse movimento de lutas, quer em relação ao conteúdo das reivindicações propriamente ditas. Nestes termos, uma proposta de descentralização oriunda da alta burocracia da administração pública federal, poderia ser interpretada, como parece ser a tônica do texto de Barros & Ferreira (1997), como uma forma de “desresponsabilização” perante o assunto.²³

Por outro lado, a descentralização teria, ainda, o objetivo de, através da separação institucional de funções entre diferentes esferas governamentais, promover a articulação das políticas vinculadas à questão fundiária. Tal estratégia, no caso de burocracias mais sensíveis ao problema, poderia resultar na minimização das resistências internas e/ou divisão do ônus político de implementar medidas favoráveis às reivindicações dos movimentos de luta pela terra. Tratando-se de burocracias avessas ao problema, esse encaminhamento surtiria efeito contrário, ou seja, ao deslocar para outras instâncias o “problema agrário”, estar-se-ia, também,

²³ Este alerta é importante, sobretudo em situações (Estados e municípios) onde, por uma série de razões, não é possível a operacionalização de um programa de reforma agrária, nem tampouco a consolidação de mecanismos institucionais para tanto.

contemporizando com as forças contrárias à efetiva implementação do programa.

Outra explicação possível para o fato, além daquela relativa aos rebatimentos da reforma administrativa sobre o aparato fundiário, deve-se à dificuldade de operacionalização centralizada e concentrada da política de reforma agrária, quer no que tange à sua dimensão fiscal, quer ainda no que se refere à capacitação profissional. Fundado na perspectiva de que a CF 88 viabilizou um aporte adicional de recursos financeiros para estados e municípios²⁴, o governo federal tem procurado repassar funções (e, conseqüentemente, o custo de geri-las e executá-las) proporcionalmente à transferência orçamentária. Também no âmbito operacional do processo, a transformação do cenário em que o INCRA atuava nos anos 70 (sobretudo nos projetos de colonização nas “regiões de fronteira”) e aquele em que passou a inserir-se nos anos 80 e 90 (política de assentamentos rurais em diversas regiões do País), redimensionou a matriz interinstitucional, que informava um e outro contexto. Como salientam Barros & Ferreira (1997), no momento anterior, em face da implementação de uma série de equipamentos sociais e externalidades, o INCRA se responsabilizava pelo oferecimento de serviços os mais variados (habitação, educação, saneamento, eletrificação, etc.). No período recente, essas políticas e serviços têm sido alvo de acordos e convênios interinstitucionais e responsabilidades diferenciadas.

Finalmente, vale lembrar que, dada a especificidade histórica do problema agrário nacional, o conjunto de demandas posto pelos movimentos sociais rurais privilegiavam as fases do processo que poderíamos denominar de “pré-assentamento”. Com a consolidação dos projetos de assentamentos rurais criados ao longo desse período (sobretudo a partir da segunda metade dos anos 80), e em face dos impactos – sociais, políticos, demográficos e econômicos – derivados da instalação desses núcleos, pode-se salientar que esse novo segmento de beneficiários (assentados) passou a reivindicar uma série de serviços e políticas que não necessariamente concentram-se na esfera do governo federal, corroborando e/ou estimulando, na prática, um

²⁴ A problematização da transferência de funções, sem a correspondente transferência de recursos, do INCRA para os organismos estaduais (Secretarias ou Institutos de Terras) tem sido recorrentemente formulada pelos gestores dessas últimas instâncias. Cf., entre outros, São Paulo [19--]. Para além do problema fiscal em si, têm sido levantados problemas de ordem administrativa em projetos de assentamento que são supervisionados conjuntamente pela instância estadual e federal.

processo descentralizatório, ainda que de forma não institucionalizada (Medeiros & Leite, 1996).

PROBLEMATIZANDO A DESCENTRALIZAÇÃO

Tendo analisado os contornos mais gerais, nos quais se insere a problemática da descentralização da política de reforma agrária, passa-se agora a destacar alguns aspectos mais específicos referentes ao tema, em especial aqueles atinentes à definição conceitual do processo e seus rebatimentos na delimitação das funções desempenhadas pelas diversas instâncias, à experiência recente dos governos estaduais na arrecadação de terras para assentamentos rurais, e, finalmente, às relações estabelecidas entre política nacional e política local, bem como dessas com a sociedade civil.

DESCENTRALIZAÇÃO: DIMENSÕES E SIGNIFICADOS

Autoritarismo e centralização de poderes na União, em detrimento da autonomia das unidades da federação, possuem raízes profundas na cultura política brasileira. Neste contexto, é comum atribuir-se uma estreita relação entre descentralização e democracia, descentralização e participação política, descentralização e liberdade política. Descentralizar é, hoje, também um procedimento reconhecido generalizadamente como uma necessidade do aparelho estatal moderno, devido à complexidade de sua estrutura administrativa.

O “consenso” existente em relação às dimensões política e administrativa da descentralização, tem levado a que esta seja apresentada como uma meta perseguida nos programas políticos de todos os partidos (da mesma forma com relação à reforma agrária). Desta forma, “como a descentralização pode identificar-se com várias ideologias, é importante verificar quais são estas num determinado momento histórico, numa sociedade com um determinado desenvolvimento social, visto que somente deste modo será possível estabelecer se a descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma descentralização fictícia e aparente, cujas motivações profundas devem ser pesquisadas. (...) Torna-se assim quase inevitável a indagação se a noção de descentralização não constitui freqüentemente, uma espécie de cobertura para debates que focalizam substancialmente, além de outros, valores bem

mais profundos que dizem respeito à vida social” (Bobbio et al., 1986: p.333).

A descentralização não pode ser tomada como um conceito isoladamente, mas como conjunto de diretrizes de organização estatal do ponto de vista político e administrativo, que incluem as concepções política e ideológica. Em síntese, a descentralização não pode ser apresentada aprioristicamente como equivalente de uma intervenção democrática. Quais são os limites políticos e ideológicos destas propostas de descentralização da política de reforma agrária, em especial daquelas formuladas pelas agências governamentais e por Barros & Ferreira (1997)?

Inicialmente, conseguiu-se identificar duas únicas experiências de descentralização em relação à política fundiária e seus significados, que corroboram as preocupações mencionadas acima. Sob a égide da Lei de Terras de 1850, a primeira ocorreu com a promulgação da Constituição Republicana (1891), quando as terras devolutas existentes nas unidades da federação e a condução da questão fundiária passaram para o controle dos governos estaduais. Na realidade, tal processo caracterizou-se como uma descentralização oligárquica, conferindo total poder aos coronéis da política regional. Esta descentralização autoritária foi, durante oito décadas, o único espasmo de transferência de poder para os estados em relação especificamente à política agrária. Desde então, a militarização da questão agrária, a centralização do poder decisório na União e a persistência do compromisso em torno da intocabilidade da propriedade privada da terra, informam a não-implementação da reforma agrária no Brasil.

O segundo e último episódio diz respeito à criação da fase administrativa da discriminação de terras devolutas, comentada anteriormente, que possibilita a arrecadação sumária ou administrativa pelos órgãos de terra sem a ingerência do Poder Judiciário (Lei nº 6.383, de 07.12.76) e restabeleceu a competência, anteriormente usurpada, para os governos estaduais encaminharem suas questões fundiárias. Esta descentralização inseriu-se no projeto de liberalização (1974-1982), entendido como tentativa de forjar uma legitimidade duradoura a partir do espaço da política, através do apoio dos governos estaduais, com base na revalorização das relações federativas, da nova elite civil em processo de construção e dos grupos econômicos de importância local (reativação da política regional).

Neste final de século, a proposta de Barros & Ferreira (1997: p.4) tem por objetivo agilizar a política fundiária do governo federal, através da seguinte estratégia: “combinar descentralização de ações – compreendida

como a redistribuição de funções no interior do sistema de governo, redefinindo as atribuições das três esferas – com a desconcentração das responsabilidades de execução das atribuições da esfera federal, fortalecendo e ampliando o papel e a capacidade operativa das superintendências regionais. Deverá, também, avançar no sentido de incorporar crescentemente os próprios beneficiários da política na formulação dos programas e na operacionalização de ações, mediante parcerias com suas entidades de representação e/ou aglutinação.”

Com a finalidade de analisar a proposta de descentralização das autoras, faz-se necessário o estabelecimento de algumas definições. Chiriboga (1994) considera existir quatro tipos de descentralização: a) descentralização administrativa – transferência de competência aos níveis inferiores horizontalmente integrados no interior da administração central, transferência de funções específicas aos níveis inferiores da mesma unidade administrativa; b) descentralização política – transferência de poder de decisão e recursos às unidades territoriais de governo; c) descentralização econômica – redução do controle governamental sobre mercados específicos (privatização, desregulamentação de mercados); e d) descentralização social – transferência de competências, responsabilidades e, talvez, recursos governamentais à grupos da sociedade civil organizada.²⁵

Entretanto, a tipologia elaborada por Bobbio et al. (1986) revela-se mais interessante para os objetivos deste artigo: “temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades” (Bobbio et al., 1986: p.330).

Aparentemente, não está em discussão uma descentralização política (descentralização federal ou federalismo) da implementação da política fundiária, ou seja, uma efetiva delegação de poderes que expressa uma idéia de direito autônomo das entidades territoriais. Uma efetivação dessa proposta passaria, inclusive, por modificações substanciais no texto constitucional (sobretudo em relação ao ato desapropriatório e à legislação

²⁵ Conferir adicionalmente Grazia (1986), Silva (1986) e Romano & Delgado (1996).

sobre direito agrário)²⁶. A descentralização política transcende o quadro conceitual de mera descentralização administrativa e liga-se à temática da liberdade, da democratização. A delegação de competência aos estados para desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária e a modificação na forma de arrecadação do ITR permitiriam, por exemplo, caracterizar a proposta como portadora deste tipo de descentralização. Neste sentido, conforme definição de Bobbio et al. (1986: p.331-332), as propostas em jogo perpetuam a centralização política: *a fim de que seja possível falar de uma centralização política, o que assume um relevo especial é saber que um único centro tem a possibilidade de fazer prevalecer, em linha geral, tanto sob o aspecto territorial, quanto sob o das matérias que o compõem, a própria concepção do bem público, usufruindo para este fim do monopólio da criação do direito positivo.*

Quanto à descentralização de ações entre esferas governamentais, as medidas propostas restringem-se simplesmente ao descongestionamento da administração pública central, sem incidir de maneira substancial sobre o poder de decisão e sem se sobrepujar à ordem hierárquica. Trata-se, segundo Bobbio et al. (1986: p.334-335), de uma desconcentração ou descentralização hierárquica. Os objetivos da redistribuição de funções esgotam-se no possível aumento da eficiência técnica, consistindo numa descentralização dos serviços: *ao tipo tradicional de organização administrativa de órgãos estruturados verticalmente, substitui-se uma divisão horizontal das funções, [...que] visa em alguns países substituir as exigências da descentralização política, passando estas para segundo plano.*

Em relação à denominada desconcentração de responsabilidades na esfera federal, principalmente em relação às superintendências regionais do INCRA, ela não pode ser considerada uma proposta de descentralização interna, que “implica a transferência de uma atividade decisória para os órgãos administrativos periféricos, não meramente executiva ou preparatória, e a ruptura completa do módulo hierárquico como módulo essencial do relacionamento entre si dos órgãos administrativos. A descentralização implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercidos de forma autônoma pelos órgãos independentes do centro; isto resultaria em vão, quando existisse a possibilidade jurídica, por parte de

²⁶ A não-efetivação de um processo de descentralização política tem sido justificada, pelas instâncias do governo federal, pelo descabimento de propostas que visem à “estadualização” ou “municipalização” da reforma agrária.

outro órgão superior, de substituir o órgão periférico em virtude de seus poderes hierárquicos. Nesta base estrutura-se não somente a independência do órgão periférico, mas também sua especialização e sua responsabilidade” (Bobbio et al. 1986: p.334). No limite, segundo as tipologias elaboradas por Chiriboga (1994) e Bobbio et al. (1986), a proposta das autoras em questão consiste em descentralização administrativa ou descentralização burocrática (*transferência de funções específicas aos níveis inferiores da mesma unidade administrativa e valorização das entidades locais já existentes*).

É prevista a construção de espaços para participação da sociedade civil, através da criação de comissões municipais e do estabelecimento formal de parcerias com os assentados e com o movimento social, proposta de Barros & Ferreira (1997) ou comissões/conselhos estaduais (Medida Provisória). Com relação à descentralização em direção à sociedade civil (movimentos sociais) ou às organizações paraestatais (comissões municipais), Bobbio et al. (1986: p.332) identificam dois tipos: descentralização autárquica ou institucional (*atribuição de funções para entidades separadas do Estado*) e descentralização das funções públicas em direção às *entidades autônomas locais ou de outra natureza, visando melhor assegurar o exercício das funções do Estado, confiando-as àqueles que parecem mais diretamente interessados e, portanto, que podem ser considerados mais idôneos para conferir ao todo o máximo de funcionalidade*. Adiante, tratam-se destas mediações entre Estado e Sociedade Civil.

Finalmente, vale um comentário acrescentando outras alternativas em jogo, que também não extrapolam o marco até aqui definido. Guanziroli (1994: p.53) tem defendido que a distribuição de atribuições entre as esferas de governo compoñha uma matriz interinstitucional da seguinte ordem: “em suma, a matriz teria dois componentes de âmbito federal: a obtenção da terra e o crédito, dois componentes estaduais: a assistência técnica e o monitoramento e acompanhamento da evolução do assentamento, e dois componentes municipais: a implantação da infra-estrutura básica e o fornecimento direto de serviços de assistência aos assentados.”

No plano oficial, além das referências expostas ao longo do trabalho, sobretudo aquelas relativas às recentes medidas legais, esta discussão sobre repartição de funções foi mais explorada no documento que daria origem ao II PNRA. A matriz interinstitucional neste documento relaciona 41 atividades envolvendo 34 órgãos públicos das três esferas governamentais (federal, estadual, municipal) e uma organização representante dos beneficiários. Verifica-se que das 41 atividades, somente sete não têm a

participação do órgão de terra federal (assistência técnica, saúde, educação, saneamento, nutrição e ação social, comercialização e eletrificação). Aos órgãos estaduais de terra cabem oito funções, todas em parceria com o governo federal (compra e venda de terras, seleção de área, assentamento, demarcação, tensão social, regularização fundiária, titulação, elaboração de projetos executivos de reforma agrária). Com relação aos governos municipais das seis atribuições (no campo da saúde e educação), quatro ocorreriam em parceria com as instâncias federais, naquele contexto o então Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA). Uma última observação geral com relação à esta proposta é de que, no governo federal, as ações recaem basicamente sobre o INCRA, no qual também não se especifica quais são as atribuições do Ministério como um todo, do INCRA e de suas superintendências em particular (Brasil, 1992: p.18 e segs.).

Na proposta de Barros & Ferreira (1997), é defendida, ainda, uma especialização das atividades do INCRA, que deveriam estar concentradas na dimensão fundiária e no planejamento, articulação e cadastramento a ela adstritos. Esta proposição, que nos parece adequada, consolidar-se-ia somente, como também salientam as autoras, com o efetivo cumprimento das atribuições dispostas no texto constitucional. No entanto, mesmo considerando especificamente a dimensão agrária e fundiária, a repartição das funções internamente ao INCRA (Diretorias, Departamentos e Superintendências Regionais) e entre este Instituto e o aparato especializado estadual, o texto das autoras poderia ser aprofundado, descrevendo melhor tais procedimentos. Vale ressaltar que, mesmo no plano central da alta burocracia do INCRA, o “diálogo” intra e interdiretorias nem sempre transcorre de forma a garantir uma ação efetivamente integrada do Instituto.

Quanto às atribuições das unidades centrais ou dos órgãos federais encarregados do programa de reforma agrária, parece ser consenso preservar nessa esfera o caráter normativo, regulador e estratégico da política em pauta. Essa normatização deve abarcar, especialmente, os cadastros de imóveis rurais, os cadastros de beneficiários (demandantes por terra e assentados propriamente ditos), a metodologia para cálculo de módulos fiscais, índices de produtividade (visando ao estabelecimento do GEE) e de utilização da terra (GUT), etc. No campo estratégico deve ser ressaltada a capacidade de buscar-se um programa de desenvolvimento sustentado dos assentamentos, o que não impede a concorrência de outros planos de valorização e incentivo deflagrados no âmbito regional.

A última, e talvez espúria, forma de “descentralização” e “terceirização” das competências da política agrária nacional refere-se ao programa de emancipação dos assentamentos rurais, conhecido também como Projeto Emancipar (Brasil, 1997). A proposta em curso destina-se a reduzir o tempo mínimo considerado necessário para que o projeto de assentamento se consolide (cf. Brasil, 1996; São Paulo, 1996), passando de dez para seis ou três anos. Além de considerar o tempo transcorrido em anos (a contagem poderia, quem sabe, ser substituída por número de safras assistidas), tal redução cronológica poderia superdimensionar o processo de constituição definitiva dos assentamentos, supondo um ritmo de implementação dos equipamentos sociais e operacionalização das atividades produtivas que, devido ao próprio perfil de intervenção pública, é superior àquele observado historicamente (Leite, 1997). Vale lembrar as considerações de Evans (1995) que, destacando as funções de “Estado-cultivador” (“husbandry”) e “Estado-parteiro” (“midwifery”), tem apontado a necessidade da intervenção do Estado na consolidação de setores que respondem pelas políticas estratégicas de governo. Neste caso, os parâmetros acima apontados pelo autor aplicam-se à idéia de que, na política de reforma agrária, em face das condições adversas em que são criados os projetos de assentamento, o papel de “parir” e “monitorar” tais processos é fundamental. Sobretudo se se considera que a emergência dos projetos de assentamento, resultantes dos mais diversos programas governamentais e lutas políticas, dá origem a um conjunto de beneficiários (“assentados”) que passam a dialogar com o Estado em condições específicas (Leite, 1997).

AS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS REGIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA

As autoras afirmam que a descentralização “não pode prescindir de um alentado esforço de diálogo, negociação e pactuação” mas, contraditoriamente, consideram como uma necessidade indiscutível a preservação do dispositivo legal que delega competência exclusiva à União para desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária²⁷, em face do

²⁷ A proposta de outorga pela União aos governos estaduais do poder desapropriatório foi objeto de veto presidencial quando da sanção da Lei Agrária (Lei n. 8629, de 25.02.93). Naquela ocasião a reivindicação pela aprovação da referida lei *in totum* partia dos movimentos sociais e organizações de apoio, articuladas pelo Forum Nacional pela Reforma Agrária, Campanha Nacional pela Reforma Agrária, Confederação Nacional dos

risco de “descaracterizar a instância competente e, por essa via, facultar a desresponsabilização do Estado em relação à política”. Mais uma vez é bom lembrar que deter a competência legal sobre a reforma agrária não tem significado sua efetivação.

Com a finalidade de relativizar a indiscutibilidade do poder de desapropriar, resgata-se brevemente a experiência recente de alguns governos estaduais²⁸. No pré-64, enquanto o governo Carvalho Pinto, em São Paulo, orientou sua política fundiária para a colonização (Tolentino, 1990), no Rio de Janeiro, Roberto Silveira desapropriou 18 imóveis rurais (Grynszpan, 1987). Durante os anos 80, a intervenção também se deu de forma variada: a) em São Paulo, o governo Montoro propôs um programa de assentamento em imóveis públicos subaproveitados e em terras arrecadadas por ações discriminatórias; entretanto, a dinâmica da luta pela terra o levou a desapropriar uma área de aproximadamente 15 mil hectares no Pontal do Paranapanema (Barbosa & Leite, 1991; Leite, 1992); b) no Rio de Janeiro, Brizola, sem uma proposta prévia de política fundiária, desapropriou 10 imóveis rurais (Novicki, 1992); c) no Espírito Santo, Gerson Camata criou o Fundo Fundiário (0,8% do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias), para aquisição de terras particulares (Bussinger, 1992); d) no Rio Grande do Sul, as administrações dos governos estaduais também adquiriram terras (Simon) e valeram-se de áreas públicas voltadas à pesquisa agrícola para instalar assentamentos (Collares); e) no Estado do Paraná, José

Trabalhadores na Agricultura, Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, entre outros. O parágrafo vetado colocava que “Os Estados e o Distrito Federal poderão receber delegação de competência da União para desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para fins de Reforma Agrária”. O veto presidencial discorria que “No caput do art.184 da Constituição Federal acha-se estabelecida a competência privativa da União para desapropriar imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante pagamento em títulos da dívida agrária. Diz o mesmo art.184, em seu parágrafo 2o., estar a União autorizada a propor ação de desapropriação tão logo seja o imóvel, por decreto (do Presidente da República), declarado de interesse social.”

²⁸ Somente o governo federal pode desapropriar por interesse social para fins de Reforma Agrária, através do pagamento da terra desapropriada com Títulos da Dívida Agrária (TDAs) em até 20 anos. Os governos estaduais, após decretarem a utilidade pública ou interesse social de áreas para fins de desapropriação, somente tomam posse do imóvel se fizerem o pagamento em dinheiro no prazo de 5 anos. A partir de 1963, com a criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) passou a ser de competência do governo federal. Estas limitações legais impedem que os executivos estaduais desenvolvam uma política fundiária de forma autônoma.

Richa restringiu-se a identificar e indicar para o INCRA os imóveis passíveis de desapropriação (Franco, [19--]).²⁹

Pode-se assumir que, para os movimentos de luta pela terra, a desapropriação de imóveis sob tensão social pelos governos estaduais significava assumir responsabilidades, pois procurava-se combater a grilagem de terras e a violência pública/privada, dirimir conflitos fundiários e, de algum modo, punir o não-cumprimento da função social da terra. As políticas centradas em imóveis públicos e compra de terras particulares tratavam-se de ações paliativas, pois, ao não tocarem nas propriedades privadas, limitavam o alcance da intervenção governamental no assunto. A simples identificação e indicação ao INCRA de áreas passíveis de desapropriação consistiu, naquela conjuntura, num lavar as mãos (sob a alegação de limitações constitucionais) e na despolitização da esfera governamental estadual nesta questão, ou seja, na criação de espaços vazios de responsabilidade (desresponsabilização).³⁰

Queremos chamar a atenção para os seguintes aspectos: a) a forma de intervenção destas unidades da federação variou segundo a orientação política de seus dirigentes e o tipo de relação estabelecido com o governo federal (competição ou aliança); e b) as desapropriações por utilidade pública para fins de reforma localizada, de resposta imediata na eliminação do conflito, onerosas e com complexos desdobramentos, revelaram e conformaram uma correlação de forças favorável à luta pela terra. Intervir na questão fundiária, naquela conjuntura, significava a negação das práticas autoritárias do regime militar, inclusive da centralização do poder decisório no Executivo federal. Ao criarem fatos políticos, os governos estaduais pressionaram, de alguma forma, a União no sentido de acelerar a implementação da política de apagar incêndios.³¹

²⁹ Tem-se observado, igualmente, a experiência de convênios e parcerias entre as instâncias federal e estadual. Ver, por exemplo, a experiência do 'Plano de Ação para o Pontal do Paranapanema' (1995), onde, através da celebração de diversos acordos, a União tem promovido a indenização de benfeitorias em terras devolutas e o governo estadual, através do ITESP, a arrecadação das áreas (integral ou parcialmente, através de negociação com os proprietários) para a constituição dos assentamentos.

³⁰ Como salientamos anteriormente, nos casos (sobretudo nos estados) onde não existe ou existiu um processo de mobilização junto às esferas regionais visando uma política fundiária, a responsabilização da União (bem como do governo estadual, nesse caso "ausente") deve ser igualmente reivindicada.

³¹ Deve-se salientar, também, que estas intervenções dos governos estaduais, anteriores ao I PNRA, constituíram-se num acervo de experiências para implementação da política fundiária

O argumento consiste em que a descentralização política da implementação de programas fundiários pode estabelecer uma nova dinâmica inter e intra-esferas governamentais, mesmo que movida pela competição político-partidária, em favor dos movimentos de luta pela terra. Este tipo de descentralização implicaria transferência de parcela do ITR arrecadado para as unidades da federação. Acredita-se que, em vez de desresponsabilizar a União, estaríamos criando espaços para a emergência de propostas alternativas locais de encaminhamento da questão, aumentando assim a competição no mercado político.

Faz-se necessário criar espaços para que as demandas populares encontrem canais de resolução nas diferentes esferas governamentais e conquistem direitos sociais, mesmo sob o risco de que essas reivindicações sejam, como historicamente são, curto-circuitadas pela manipulação do sistema de representação de interesses, em um país cuja cultura política ainda não estabeleceu claramente a separação das esferas pública e privada – indistinção típica do Estado patrimonial.

Vale, finalmente, fazer referência a uma proposta em curso, encaminhada pelo MEPF e pelo INCRA, tratando também de estabelecer parceria com estados e municípios, com relação ao processo de arrecadação de terras para assentamento. Na realidade trata-se do Projeto Casulo, no qual está previsto que prefeituras e governos estaduais “cadastrem agricultores sem terra e identifiquem terras públicas municipais e estaduais disponíveis, ou que possam ser adquiridas. O governo federal garantirá os créditos e divide, com estados e municípios, o financiamento para a infra-estrutura social” (Brasil, 1997: p.35). O programa referente tanto às inovações tangentes de obtenção de terras quanto às propostas de descentralização (como apontou-se na introdução deste artigo), na realidade não é novo. Como se demonstra, existe um considerável acúmulo na experiência de gestão da política fundiária de corte regional, envolvendo terras públicas e áreas compradas. O que parece novo nesse caso é o aceno do governo federal com o rateio dos custos dos equipamentos sociais, já que o principal crédito (no caso o PROCERA-Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária) vem atingindo também as famílias assentadas pelos governos estaduais³². Quanto à instância

que o governo federal viria a desenvolver, inclusive com fornecimento de quadros da estrutura administrativa regional para à esfera federal (Barbosa & Leite, 1991; Leite, 1992; Novicki, 1992).

³² Em alguns casos, lembrando novamente a realidade paulista, a implantação da infra-estrutura nos projetos é custeada integralmente pelos recursos do governo estadual,

municipal, apesar de poucas iniciativas nesta arena, podem ser citados alguns exemplos, que não constituem-se efetivamente em reforma agrária, como o projeto desenvolvido pela prefeitura de Rio Branco (AC) em meados dos anos 90 (Paula, 1997), ou aqueles administrados pela Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) no interior de São Paulo durante os anos 80 (Chonchol & D’Incao, 1989).

ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE MEDIAÇÃO

Mantido o entendimento de que, em nenhum momento, as propostas em curso preconizam o insulamento burocrático (cf. Evans, 1995; Bresser Pereira, 1997), é necessário pensar, também, como a orientação descentralizatória afeta as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, mais precisamente através da institucionalização de espaços comuns.

Primeiramente, é interessante observar que tanto a proposta preliminar do governo FHC como aquela contida em Barros & Ferreira (1997) tomam o Programa Comunidade Solidária como o veículo capaz de articular e aproximar as políticas governamentais aos anseios e demandas da sociedade civil. Assim: “nesse sentido, o Programa Comunidade Solidária representa uma ampliação dos espaços de construção democrática no País, na medida em que ‘representa um novo modo de enfrentar a questão social, a partir da integração e descentralização das ações de governo e de uma abertura à participação e parceria com a sociedade. Inspirado nas experiências recentes de mobilização da sociedade civil brasileira no combate à fome, pobreza e exclusão social, o Comunidade Solidária vai estimular a participação direta da sociedade civil em seus programas e iniciativas’. Esta estratégia de ação proposta no Programa Comunidade Solidária deverá ser a tônica do processo de descentralização e desconcentração das atividades do INCRA, que intensificou este processo nos últimos dois anos, visando a maior eficácia e a redução de custos de suas ações” (Brasil, 1995: p.19, grifos nossos).

Para além de uma análise específica sobre o Programa Comunidade Solidária, que foge aos objetivos deste trabalho, pode-se considerar que em reunião voltada exclusivamente para debater o tema da reforma agrária no País, congregando representantes de diversos organismos públicos e

inclusive em (alguns) projetos sob administração do INCRA. Ainda tratando-se de São Paulo, esse argumento é válido, também, para a prestação de assistência técnica (Leite, 1992).

movimentos sociais, o Comitê Setorial de Desenvolvimento Rural do Programa, ao levantar os sete pontos gerais “consensuais” sobre o assunto, incluiu dois itens relativos à temática em pauta: articulação estatal (“a realização da Reforma Agrária exige articulação entre diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, assim como entre o Poder Executivo e os poderes Legislativo e Judiciário”) e estrutura burocrático-administrativa (“a realização da Reforma Agrária requer a agilização de procedimentos burocráticos e o aumento da capacidade administrativa do governo”). Como se pode perceber, tal deliberação não extrapolou as generalidades sobre o assunto. Apesar do avanço observado quanto à capacidade de reunir e fazer dialogar atores diversos, o resultado ainda é bastante tímido em relação à definição de uma estratégia mais contundente sobre a descentralização (Brasil, 1996).

Nessa perspectiva, vale destacar ainda que no início do governo FHC as atividades concernentes à política agrária, dada a sua “leitura sócio-assistencial”, estavam basicamente concentradas no rol dos programas destinados ao Comunidade Solidária. Este direcionamento parece ter sido alterado, ao longo desses dois últimos anos, em virtude da dimensão que a questão agrária assumiu na conjuntura social, política e econômica do País (Palmeira & Leite, 1997). Tal reorientação implicou, como se apontou anteriormente, na própria criação do MEPF.

A idéia de constituir comissões mistas, deliberativas ou consultivas, voltadas ao tratamento da questão agrária não é nova. A proposição da criação das comissões agrárias regionais, visando a definir as áreas encaminhadas ao processo desapropriatório, já estava prevista no Estatuto da Terra e teve existência precoce sob a vigência do I PNRA. No texto do II PNRA, encontra-se referência à constituição das Comissões Estaduais de Reforma Agrária (CERA's), operadas na estrutura interna do Estado, visando à articulação desta instância de governo com a repartição federal, consubstanciada no Grupo de Trabalho da Reforma Agrária (GTRA), responsável, entre outras coisas, pela articulação com os governos estaduais e municipais (Brasil, 1992). Mais recentemente, tem-se assistido a criação de comissões em alguns programas governamentais específicos: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) propõe a criação de conselhos municipais voltados ao desenvolvimento rural, naquelas cidades abrangidas pelo projeto, subordinados ao Conselho Estadual, que por sua vez articula-se a uma Secretaria-Executiva Nacional (Brasil, 1996); o PROCERA pressupõe para seu funcionamento uma

Comissão Estadual (CEPRO)³³. A partir da criação do Projeto Lumiar, em 1996/97, as funções específicas do programa ficam sob a supervisão e deliberação das CEPRO's, que passam a incorporar essas novas tarefas na sua administração. O Lumiar prevê, ainda, a formação das equipes de supervisão (Brasil, 1996).

No âmbito das propostas em curso, pode-se distinguir aquela encaminhada por Barros & Ferreira (1997), anteriormente apresentada, de caráter marcadamente municipal; e o segundo artigo da Medida Provisória nº 1.577, que prevê a constituição de órgão colegiado no plano das unidades federadas³⁴. Em nenhum dos casos está prevista a criação de um "board" relativo à instância nacional. Aspectos relativos à composição e às funções específicas dessas comissões são pontos naturalmente importantes de serem aprofundados, mas cujo detalhamento não cabe nos limites desse trabalho.

As observações que se poderia acrescentar a este contexto tomam como ponto de partida o apoio às iniciativas que possibilitem, efetivamente e de forma representativa, a participação dos segmentos da sociedade civil na discussão e formulação de programas setoriais. Experiência a ser resgatada nesse contexto, em que também a política de assentamentos e reforma agrária ganhou visibilidade, é aquela desenvolvida no governo Itamar Franco, através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Nesse sentido, outros dois aspectos devem constituir objeto de reflexão mais acurada: a) o real poder decisório e consultivo, variando de acordo com o caso, dessas comissões, bem como o "grau de centralidade" das políticas aí traçadas no contexto de uma armação institucional maior³⁵; b) a "multiplicidade" de comissões voltadas ao tratamento da questão agrária em geral, abrindo para a possibilidade da superposição de programas paralelos e para a fragmentação da representação institucional.

³³ É interessante notar como, mesmo em comissões com atribuições "técnicas" ou "orçamentárias", como é o caso da CEPRO, a disputa de interesses cerca toda a trama que tece a constituição e operacionalização das regras e procedimentos adotados no interior desses fóruns. Ver Lopes (1996).

³⁴ Nesse caso é sugerido, também, a criação de um Conselho Estadual de Reforma Agrária, ao qual ficará subordinado um Comitê Executivo.

³⁵ Para uma proposta que articule diferentes aspectos da política social, ver Silva (1984). Neste esquema o "grau de centralidade" pode ser entendido como o posicionamento e a prioridade política do programa em questão frente aos centros decisórios do governo. Uma tentativa de aplicação dessa proposta no contexto da política agrária pode ser encontrada em Leite & Costa (1989) e Leite (1992; 1997).

Insistindo ainda na experiência do CONSEA, vale ressaltar que a eficácia das discussões e decisões aí resultantes esteve balizada pela observação de quatro critérios básicos: “1) representatividade-legitimidade dos participantes e dos seus papéis e limites na parceria; 2) efetivas condições de participação, com regras claras, objetos de discussão e decisão precisos e formas de interação governo-sociedade pactuadas em função das respectivas responsabilidades; 3) existência de mecanismos averiguadores da eficiência e da eficácia imprimidas à ação governamental, uma vez decidida pelo executivo; 4) definição dos espaços de autonomia dos parceiros, em razão de suas identidades e naturezas próprias” (Peliano, 1994). Dirime-se, dessa forma, o risco de criar uma instância sem capacidade política de propor e exigir o cumprimento de políticas governamentais ativas, ao mesmo tempo em que “publiciza” a arena formuladora das mesmas, respeitando as responsabilidades previamente atribuídas aos atores envolvidos.

Finalmente, o artigo de Barros & Ferreira (1997) faz referência às parcerias com os movimentos sociais rurais, a partir de uma agenda de pontos que incluem desde a formatação de uma política de desenvolvimento rural, passando pela escolha das áreas e seleção dos beneficiários e chegando no planejamento dos assentamentos. Pelo exposto, parece implícito que tais assuntos seriam objeto de pauta das comissões municipais citadas anteriormente. Com relação ao projeto de assentamento propriamente dito, está prevista a formação de convênios entre o Estado e os assentados, para criação de associações e cooperativas. Dessa forma, como deixam entrever as autoras, exigir-se-ia uma elaboração melhor daquilo que deveria ser um programa sustentado de desenvolvimento dos assentamentos rurais, mais sofisticada do que o esquema exposto no documento “Política de Assentamento” do INCRA (Brasil, 1987).³⁶

À GUIA DE CONCLUSÃO

O esforço desenvolvido ao longo desse texto procurou trazer para o debate algumas questões relativas ao processo de descentralização da política de reforma agrária no Brasil, questões estas que se poderia sintetizar abaixo. Como vimos, o tema em pauta vincula-se aos aspectos que dizem respeito ao conteúdo democrático da política pública e seu reatamento na ossatura do

³⁶ Uma “releitura” das etapas contidas no documento “Política de Assentamento” do INCRA, visando a atualizá-las à luz da experiência recente, pode ser encontrada em São Paulo (1996).

Estado, particularmente quanto a racionalidade, eficiência e eficácia da ação político-administrativa; ao sistema federativo (articulação das esferas governamentais) e à relação Estado-Sociedade Civil (canais institucionais para internalização de demandas e propostas). Os alcances e limites do problema, como se procura apontar, centram-se sobretudo em saber de que tipo de descentralização está-se tratando. Pareceu que as propostas em curso situam-se nos moldes de uma descentralização que não prevê a transferência de autonomia política, mas circunscrevem-se no descongestionamento da administração pública federal, que poderiam ser traduzidas basicamente como uma descentralização hierárquica (entre esferas governamentais), ou ainda uma descentralização burocrática, quando referida internamente à estrutura do aparelho do governo federal.

Nesse sentido qualquer proposta direcionada ao tema, tendo em vista a especificidade do caso brasileiro, deveria considerar a dimensão histórica sobre a qual se fundou a construção do aparato burocrático governamental (federal ou estadual) e a experiência na formulação e gestão das políticas agrárias resultantes desse contexto. Essa perspectiva é fundamental se se quer pensar na possibilidade de restituir a capacidade de ação do Estado, de que nos fala Evans (1992; 1995), e redesenhá-la frente à complexidade organizacional nas distintas esferas de governo. Esta reabilitação passa especialmente pela assunção das respectivas responsabilidades de cada uma destas instâncias, amparadas pelo texto constitucional, como frisaram Barros & Ferreira (1997). Passa também por capacitar as instâncias locais e regionais, sobretudo estas últimas, de mecanismos – políticos, fiscais e técnico-operacionais – que ampliem a exequibilidade de um efetivo programa de reforma agrária, sem prejuízo da orquestração de uma estratégia nacional de encaminhamento da questão. Dessa forma, está prevista, inclusive, a dimensão pública do programa de reforma agrária, que deveria contar, nas suas diversas instâncias, com fóruns representativos e eficazes na formulação dos eixos básicos que informam tal projeto e no acompanhamento e na avaliação da implementação do mesmo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.W.B. A reforma agrária localizada e a política regional. **Reforma Agrária**, Campinas, v.12, n.1, jan./fev. 1982.

- BANCO MUNDIAL. **Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$ 90.0 million equivalent to the Federative Republic of Brazil for a land reform and poverty alleviation pilot project.** Washington: The World Bank, 1997.
- BARBOSA, M.V.; LEITE, S. Reforma agrária em terras públicas: contradições de um governo democrático. **Reforma Agrária**, Campinas, v.21, n.1, p.40-59, jan./abr., 1991.
- BARROS, E.; FERREIRA, B. Descentralização e novos arranjos institucionais para agilizar o processo de reforma agrária: novos? **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 14, n.2, p.299-319, maio/ago. 1997.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. 2.ed. Brasília: Editora da UnB, 1986.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Rural, 1996.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. INCRA. **Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária**. Versão preliminar. Brasília: INCRA, 1995.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. INCRA. **Procedimentos a serem adotados nos processos de emancipação de projetos de assentamento e de colonização oficial do INCRA**. Brasília: INCRA, 1996.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária. INCRA. **Avaliação do Plano Nacional de Reforma Agrária; 1985/1989**. Brasília: INCRA, 1990. (Estudos de Reforma Agrária, 4).
- BRASIL. Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária. INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária; 1993/1994**. Brasília: INCRA, 1992.
- BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. INCRA. **Programa de qualidade e produtividade nos assentamentos de reforma agrária**. Manual operativo do Projeto Lumiar; assistência técnica e capacitação nos assentamentos. Brasília: INCRA, 1996.
- BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. INCRA. **O que mudou (e porque mudou) nas leis que regem a reforma agrária**. Brasília: INCRA, 1997a. (<http://www.incra.gov.br>).

- BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. INCRA. **Histórico do INCRA**. Brasília: INCRA, 1997b. (<http://www.incra.gov.br>).
- BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. INCRA. **Plano de Metas para 1997**. Brasília: INCRA, 1997c. (<http://www.incra.gov.br>).
- BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. INCRA. **Política de assentamento**. Brasília: INCRA, 1987.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da Reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Reforma agrária: compromisso de todos**. Brasília, 1997.
- BRASIL. Programa Comunidade Solidária. **A reforma agrária no Brasil**. Brasília: IPEA, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Barcelona: [s.n.], 1997.
- BUSSINGER, V.V. **Assentamentos e sem terra no Espírito Santo: a importância do papel dos mediadores**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 1992. Dissertação Mestrado.
- CARVALHO FILHO, J.J.; ABRAMOVAY, R. **Política fundiária: significado, entraves e desempenho**. São Paulo: PNUD/SAE, 1993. (Relatório final de pesquisa; versão preliminar).
- CHIRIBOGA, M.O. Descentralización, municipalización y desarrollo rural: la experiencia en America Latina. In: EL DESARROLLO rural en América Latina hacia el siglo XXI. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1994.
- CHONCHOL, M.E.; D'INCAO, M.C., coord. Genèse d'une politique et gestion locale: des familles "boias-frias" renouent avec la terre dans l'Etat de São Paulo. **Cahiers du Brésil Contemporain**, Paris, n.7, 1989.
- CNASI. **INCRA: entre o concreto e o sonho da reforma agrária**. Brasília, 1994.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n.28/29, p.107-156, 1992.
- EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

- EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucracy and growth**: a cross-National analysis of the effects of “weberian” States structures on economic growth. Berkeley: University of California, 1997.
- FERREIRA, B. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do governo federal. In: MEDEIROS, L. et al., org. **Assentamentos rurais**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Edunesp, 1994.
- FRANCO, M.P. **Estado e reforma agrária no Paraná**: dinâmica de uma relação. Rio de Janeiro: CEDI, [19--].
- GRAZIA, A. Centralização. In: SILVA, B., coord. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- GRYNSZPAN, M. **Mobilização camponesa e competição política no Estado do Rio de Janeiro (1950-1964)**. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1987. Dissertação Mestrado.
- GUANZIROLI, C., coord. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília: FAO/INCRA, 1994.
- LEITE, S. **A face econômica da reforma agrária**: Estado e assentamentos rurais em São Paulo na década de 80. Rio de Janeiro: CPDA/ UFRRJ, 1992. Dissertação Mestrado.
- LEITE, S. Políticas agrárias no Brasil: contribuição à análise da política de assentamentos rurais. In: ROMANO, J.; CALAZANS, J., org. **Agricultura familiar**. Rio de Janeiro: UERJ/CPDA/UFRRJ, 1997.
- LEITE, S.; COSTA, V.M.H.M. A problemática dos assentamentos de trabalhadores rurais: contribuição à análise do perfil de intervenção do Estado na questão agrária. In: ENCONTRO DOS GRUPOS TEMÁTICOS DO PIPSA, 13., 1988, Rio de Janeiro. **Anais...** Botucatu: FCA/UNESP, 1989.
- LOPES, E.S.A. **Políticas públicas e organização de interesses**: o caso do PROCERA em Sergipe. Trabalho apresentado no 18o. Encontro Nacional do PIPSA, Grupo de Trabalho Instituições e Políticas Públicas. Campina Grande, 1996.
- MARTINS, J. de S. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

- MEDEIROS, L.; LEITE, S. **Impactos regionais dos assentamentos rurais:** dimensões políticas, econômicas e sociais. Rio de Janeiro: FINEP/CPDA-UFRRJ, 1996.
- NOVICKI, V. A criação do aparato fundiário fluminense: primeiro governo Brizola (1983-1987). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 31., Ilhéus, 1993. **Anais...** Brasília: SOBER, 1993. v.1, p.485-497.
- NOVICKI, V. **O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro:** primeiro governo Brizola (1983-1987). Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1992. Dissertação Mestrado.
- NOVICKI, V. **Culturas administrativas e política fundiária:** governos Brizola e Montoro (1983-1987). In: SEMINÁRIO AGRICULTURA E MEIO RURAL NO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: [s.n.], 1996.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PALMEIRA, M. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, L. et al., org. **Assentamentos rurais:** uma visão multidisciplinar. São Paulo: Edunesp, 1994.
- PALMEIRA, M. **Poder local.** Termo de referência da pesquisa “Reforma do Estado”/CPDA/UFRRJ/CAPES. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1997.
- PALMEIRA, M.; LEITE, S. **Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas:** observações sobre a questão agrária. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1997. (CPDA Debates, 1).
- PAULA, E.A., coord. **A conquista da terra nas florestas acreanas.** Rio Branco: UFAC, 1997. (Relatório parcial da pesquisa “Os impactos regionais dos assentamentos rurais”/FINEP/CPDA-UFRRJ).
- PELIANO, A.M.T.M., coord. **II Balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria, 1994.** Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- ROMANO, J.; DELGADO, N. **Descentralização da política de assentamentos de reforma agrária:** possibilidades e limites. Rio de Janeiro: CDPA/UFRRJ, 1996. (Projeto de Pesquisa).
- SÃO PAULO. ITESP. **Assentamentos rurais:** desenvolvimento para emancipação. São Paulo: ITESP, 1996. (Roteiro de Discussão).
- SÃO PAULO. SEAF. **Projeto de assentamento rural para a execução do Plano Regional de Reforma Agrária.** São Paulo: SEAF, [19--].

Debates / Reforma do Estado, modernização institucional e questão agrária:

SILVA, B. Descentralização. In: SILVA, B., coord. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

SILVA, P.L.B. **Atenção à saúde como política governamental**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1984. Dissertação Mestrado.

TOLENTINO, C. **A revisão agrária paulista**: a proposta de modernização do campo do Governo Carvalho Pinto, 1960. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1990. Dissertação Mestrado.