

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

MILENA DE OLIVEIRA WERNECK DE CAPISTRANO

**INFLUÊNCIAS DE ESPECIALISTAS NA FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO QUESTÕES CONFLITIVAS:
o caso da ABRA**

Porto Alegre

2022

MILENA DE OLIVEIRA WERNECK DE CAPISTRANO

**INFLUÊNCIAS DE ESPECIALISTAS NA FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO QUESTÕES CONFLITIVAS:
o caso da ABRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como exigência parcial para a obtenção do grau de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof.º Dr. Eduardo Ernesto Filippi

Coorientadora: Prof.ª Dr.ª Cátia Grisa

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Capistrano, Milena de Oliveira Werneck de
Influências de especialistas na formulação
de políticas públicas envolvendo questões conflitivas:
o caso da ABRA / Milena de Oliveira
Werneck de Capistrano. -- 2022.
181 f.
Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

Coorientadora: Cátia Grisa.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto
Alegre, BR-RS, 2022.

1. questão fundiária. 2. reforma agrária.
3. desenvolvimento. 4. comunidades epistêmicas.
I. Filippi, Eduardo Ernesto,
orient. II. Grisa, Cátia, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados
fornecidos pelo(a) autor(a).

MILENA DE OLIVEIRA WERNECK DE CAPISTRANO

**INFLUÊNCIAS DE ESPECIALISTAS NA FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO QUESTÕES CONFLITIVAS:
o caso da ABRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como exigência parcial para a obtenção do grau de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em 02 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
Orientador

Prof.^a Dr.^a Cátia Grisa
Coorientadora

Prof. Dr. Renato Santos de Souza

Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Vieiro Medeiros

Prof.^a Dr.^a Daniela Dias Kuhn

Aos excluídos da terra

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior, sem os quais não seria possível colocar a investigação em andamento.

Aos professores Eduardo Ernesto Filippi e Cátia Grisa, por cada orientação durante a longa jornada.

Aos membros da Associação Brasileira de Reforma Agrária e aos demais entrevistados, por disponibilizarem conhecimento e tempo para esta pesquisa científica.

Aos professores Renato Santos de Souza, Daniela Dias Kuhn, Rosa Maria Vieiro Medeiros, Lauro Mattei e Guilherme Radomsky pelas contribuições para aperfeiçoar este trabalho.

À Universidade do Estado da Bahia, Campus XXIII, Euclides da Cunha-BA, pela oportunidade.

Aos meus avós, Walter e Elza (*in memoriam*), à minha mãe, Wael, às minhas irmãs, Gradisca e Anaïs, aos meus sobrinhos, Aurora e Pietro, ao meu cunhado, Giovanni.

Ao meu pai, Rui, e ao meu irmão, Rui.

Aos amigos, Fernanda Miranda, Jenifer Medeiros, Gabriela Garcia, Marielen Kauffman, Sharim Lobo, Liliane Sessi, Sandra Lins, Sandra Anjos, Alessandra, Luciano, Luiz Gustavo, Fabiana, Athla, Fernando, Danilo, Jubiara, Célia.

À Lígia Folda e à Maria Auxiliadora.

À Lígia Moreira, Marina Gomes e Daffiny Lira.

Aos pesquisadores e demais envolvidos na produção e distribuição da vacina contra o Covid-19.

À UFPR, UFSM e FEAB.

Ao Jucélio Batista e ao Igor, meu filho.

“Me gustan los estudiantes
Que con muy clara elocuencia
A la bolsa negra sacra
Le bajó las indulgencias
Porque, ¿hasta cuándo nos dura
Señores, la penitencia?
Caramba y zamba la cosa
¡Qué viva toda la ciencia!”
(Violeta Parra)

RESUMO

A tese trata da participação da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) na elaboração de políticas públicas voltadas ao reordenamento da estrutura fundiária brasileira em distintos períodos históricos. Mas como estes especialistas tornaram-se capazes de influenciar a formulação de políticas públicas relacionadas à um tema tão complexo e conflitivo como a questão fundiária no Brasil? Para investigar esta questão, o estudo associou elementos teóricos e conceituais de três abordagens das Ciências Políticas, comunidades epistêmicas, de Haas, múltiplos fluxos, de Kingdon, e tipologia de políticas públicas de Lowi. Foi realizada uma pesquisa qualitativa combinando procedimentos de revisão bibliográfica e documental com entrevistas semiestruturadas. O objetivo foi analisar a ABRA enquanto uma comunidade epistêmica em torno da questão fundiária no Brasil e compreender os meios e os modos como ela participou da formulação dos I e II Planos Nacionais de Reforma Agrária, em 1985 e 2003, respectivamente. Em relação a natureza, comunidades epistêmicas são redes de especialistas em diversas áreas que compartilham crenças e princípios normativos, crenças causais, noções de validade de conhecimentos e uma iniciativa política comum para participar da elaboração de políticas públicas sobre determinado tema. Quanto as condições de escopo, diante de uma demanda por contribuições, podem acessar tomadores de decisões no estabelecimento da agenda governamental, na especificação de alternativas ou, ainda, em janelas de oportunidade para a agenda decisória. Acerca de seus mecanismos causais, promovem processos de aprendizagem para tentar atualizar aquilo em que se acredita sobre uma determinada questão, bem como para tentar associar fluxos políticos em janelas de oportunidade. As condições de escopo e mecanismos causais das comunidades epistêmicas também variam conforme as expectativas criadas em torno do tipo de política pública que está em jogo, se distributiva, regulatória, redistributiva ou constitutiva. Os resultados evidenciaram a fundação da ABRA durante um regime militar, em 1967, por uma rede de profissionais de diversas áreas que reconheciam uma questão relacionada ao acesso, funções e usos da terra no Brasil. E, ao longo de distintos regimes políticos e períodos econômicos, eles buscaram, enquanto uma comunidade epistêmica, definir esta questão fundiária como um problema para o desenvolvimento nacional. Para solucionar este problema, empreendiam uma reforma agrária no Brasil prioritariamente por meio de um conjunto de mecanismos regulatórios e redistributivos da propriedade privada da terra. Mediante suas expertises, os membros da ABRA adquiriram reconhecimento no debate público por meio de assessorias, cursos, reuniões, oficinas, campanhas, fóruns, projetos de pesquisa, além da criação de um periódico de circulação nacional e internacional, um banco de dados e uma biblioteca especializados no tema. Mesmo diante da complexidade e da conflituosidade em torno da questão, eles conseguiram criar condições de escopo para definir o problema na agenda governamental e especificar alternativas barganhando enquadramentos junto a diversos participantes dos fluxos políticos nacionais, como as comunidades científicas, os movimentos sociais e os governantes. Ao visualizarem janelas de oportunidade, também tentaram associar fluxos políticos favoráveis para definir um conjunto de mecanismos regulatórios e redistributivos da terra no I e II PNRAs.

Palavras-chave Questão fundiária. Reforma agrária. Desenvolvimento. Comunidades epistêmicas.

ABSTRACT

The work addresses the participation of the Brazilian Association for Agrarian Reform (ABRA) in the development of public policies with the objective of reorganizing the Brazilian land structure at different historical periods. How this specialists could influence policies about such a complex and highly conflicting theme as the land issue in Brazil? In order to answer this question, the present study associated theoretical and conceptual elements from three approaches commonly employed in Political Science, namely, Haas's epistemic communities, Kingdon's multiple streams and Lowi's public policy typology. A qualitative research combined bibliographic and documental review procedures with semi-structured interviews. The objective was to analyze ABRA as an epistemic community around the land issue and to understand how it participated in the formulation of the I and II Planos Nacionais de Reforma Agrária, in 1985 and 2003, respectively. Regarding nature, epistemic communities are networks among specialists from different areas, sharing a set of beliefs and normative principles, causal beliefs and notions of knowledge validity and a common policy enterprise to participate in the elaboration of public policies on a given topic. About scope conditions, on a demand for contributions, epistemic communities may be able to access decision makers during the agenda setting, alternatives specifications or, even, decision-making policy windows. Regarding their causal mechanisms, they engage politics promoting learning processes, in order to update beliefs about an issue, as well as to coupling multiple streams in a policy window. The scope conditions and causal mechanisms of epistemic communities also vary according to the expectations around the type of public policy, wether distributive, regulatory, re-distributive or constitutive. The results showed the foundation of ABRA during a military regime, in 1967, by a network of professionals from different areas, who recognized an issue related to access, functions and uses of land in Brazil. During different political regimes and economic periods, they sought to define the land issue as a problem for national development. To solve this problem, they waged an agrarian reform in Brazil primarily through a set of regulatory and re-distributive mechanisms for land ownership. Through their expertise, ABRA members gained recognition in public debate by advisory services, courses, meetings, workshops, campaigns, forums, research projects, in addition to a national and international journal, a database and a library specializeds in the issue. Despite the complexity and conflictivity around the topic, they created scope conditions to define the problem during the agenda setting and to specify alternatives bargaining positions with various participants of national multiple streams, such as the scientifics communities, the social movements and the governing authorities. Catching policy windows, they also tried to coupling favorable streams to define a set of regulatory and re-distribution mechanisms for the land in Brasil in the I and II PNRAs.

Key-words Land issue. Agrarian reform. Development. Epistemic communities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Distinguindo comunidades epistêmicas de outros grupos.....	28
Figura 2 - Sistema de crenças das comunidades epistêmicas em uma dinâmica em quatro níveis, a partir das características propostas pela abordagem de Haas.....	30
Figura 3 - Condições de escopo das comunidades epistêmicas na formulação de políticas domésticas em acordo com a abordagem de Haas.....	33
Figura 4 - Condições de escopo das comunidades epistêmicas na formulação de políticas domésticas a partir da reformulação de Löblová.....	35
Figura 5 - Tipos de coerção e tipos de políticas públicas elaborados por Lowi.....	40
Figura 6 - Esquema de formação das agendas governamental e decisória pela associação entre múltiplos fluxos, em acordo com a abordagem de Kingdon.....	44
Figura 7 - Síntese das categorias de análise das abordagens das comunidades epistêmicas e dos múltiplos fluxos utilizadas na investigação de influências especialistas na formulação de políticas públicas domésticas envolvendo questões conflitivas.....	47
Figura 8 - Imagem estilizada por W. Lago do quadro “O lavrador de café”, de Cândido Portinari, que estampa as publicações da ABRA.....	74

LISTA DE SIGLAS

ABCZ	Associação Brasileira de Criadores de Zebu
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CDPH	Centro de Documentação e Pesquisa Histórica
CEDEC	Centro de Estudos e Cultura Contemporânea
CEDI	Centro Ecumênico de Documentações e Informações
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEPEC	Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais
CETREC	Centro de Treinamento de Campinas
CIABRA	Centro de Informação e Documentação Agrária
CIES	Conselho Interamericano Econômico e Social
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CIRA	Curso Internacional de Reforma Agrária
CISMOP	Centro de Investigações Sociais e Solidariedade aos Movimentos Populares
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNBB	Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNRA	Campanha Nacional pela Reforma Agrária
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CUT	Central Única de Trabalhadores
DVS	Destaque para Votação em Separado
EMBRAER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FARESP	Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FETAESP	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura

FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
GRET	Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra
GT	Grupo de Trabalho
IAF	Instituto de Assuntos Fundiários
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICCO	Interchurch Organisation for Development Cooperation
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MASTER	Movimento dos Agricultores Sem Terra
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEAF	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
MEPF	Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIRAD	Ministério da Reforma Agrária
MOSLIV	Movimento Liberazione e Sviluppo
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAGE	Plano de Ação do Estado de São Paulo
PCB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social

PIPSA	Programa de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Rural
PNPF	Plano Nacional de Política Fundiária
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PONDERI	Planalto uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado
PRRA	Plano Regional de Reforma Agrária
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SINDPETRO	Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Destilação e Refinação de Petróleo de Campinas e Paulínia
SIPRA	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SOBER	Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SUPRA	Superintendência de Política Agrária
TDA	Título da Dívida Agrária
TFP	Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade
UDR	União Democrática Ruralista
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade Estadual de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS PARA ANALISAR INFLUÊNCIAS DE ESPECIALISTAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS ENVOLVENDO QUESTÕES CONFLITIVAS.....	24
2.1 A ABORDAGEM DAS COMUNIDADES EPISTÊMICAS	25
2.1.1 O que são comunidades epistêmicas ou quais suas características?.....	26
2.1.2 Quando comunidades epistêmicas tornam-se capazes de influenciar políticas públicas ou quais suas condições de escopo?	32
2.1.3 Como comunidades epistêmicas exercem influências em políticas públicas ou quais seus mecanismos causais?	37
2.2 A TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE THEODOR LOWI	39
2.3 A ABORDAGEM DOS MÚLTIPLOS FLUXOS	42
2.4 À GUIA DE SÍNTESE: CATEGORIAS DE ANÁLISE UTILIZADAS PARA INVESTIGAR INFLUÊNCIAS DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS ENVOLVENDO QUESTÕES CONFLITIVAS.....	46
3 O QUE SÃO COMUNIDADES EPISTÊMICAS? O CASO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA	48
3.1 ANTECEDENTES DA FUNDAÇÃO DA ABRA	49
3.1.1 A Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo, 1960	53
3.1.2 O III Curso Internacional de Reforma Agrária, 1963	58
3.1.3 O Grupo de Campinas e o Estatuto da Terra, 1964	60
3.2 A ABRA, PARA MANTER A CHAMA ACESA, 1967	69
3.2.1 O Boletim da ABRA	73
3.3 À GUIA DE SÍNTESE: A ABRA ENQUANTO COMUNIDADE EPISTÊMICA EM TORNO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	75
4 A PARTICIPAÇÃO DA ABRA NA ELABORAÇÃO DO I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, 1985	79
4.1 A ABRA NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1980	80
4.1.1 As articulações com a sociedade civil organizada	82
4.1.2 Os projetos de pesquisa	86
4.1.3 O Boletim da ABRA e a Revista Reforma Agrária	88
4.2 NOVA REPÚBLICA, 1985	91
4.3 JOSÉ GOMES DA SILVA NA PRESIDÊNCIA DO INCRA, 1985	92
4.4 IPNRA, 1985	95
4.5 À GUIA DE SÍNTESE: CONDIÇÕES DE ESCOPO E MECANISMO CAUSAL DA ABRA ENQUANTO COMUNIDADE EPISTÊMICA NA FORMULAÇÃO DO I PNRA EM 1985	109
5 A PARTICIPAÇÃO DA ABRA NA ELABORAÇÃO DO II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, 2003	112
5.1 A ABRA PÓS-1985	113

5.1.1 A participação da ABRA na Assembleia Nacional Constituinte, 1987/1988	114
5.1.2 A ABRA na década de 1990	126
5.2 MASSACRES EM CORUMBIARA-RO, 1995, E ELDORADO DOS CARAJÁS-PA, 1996	135
5.3 MARCELO RESENDE NA PRESIDÊNCIA DO INCRA, 2003	141
5.4 II PNRA, 2003.....	143
5.5 À GUISA DE SÍNTESE: CONDIÇÕES DE ESCOPO E MECANISMO CAUSAL DA ABRA ENQUANTO COMUNIDADE EPISTÊMICA NA FORMULAÇÃO DO II PNRA EM 2003	157
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS	167
APÊNDICE A TABELA DOS DIRETORES-PRESIDENTES DA ABRA ENTRE 1967 E 2022	175
APÊNDICE B RELAÇÃO EM ORDEM ALFABÉTICA DOS ENTREVISTADOS PARA A PESQUISA.....	178

1 INTRODUÇÃO

A regulamentação da propriedade privada da terra em 1850, pela Lei de Terras, é um dos parâmetros relativamente estáveis que regem a questão fundiária no Brasil. Entretanto, o surgimento de novos aspectos de ordem econômica, social, política e ambiental frente a intensificação das atividades urbano-industriais ao redor do mundo ao longo de quase dois séculos estão refletidos uma complexa dimensão institucional em torno do tema no país. A coexistência de estruturas díspares para lidar com a questão – como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Agência Nacional das Águas (ANA), além de inúmeros órgãos estaduais e municipais – acaba inviabilizando políticas eficientes e coordenadas (KIEL, 2013). E, diante da magnitude da questão, os governantes acabam desconhecendo todos os efeitos de suas ações sobre ela. Além das incertezas, a questão também é atravessada por intensas disputas e conflitos entre grupos de interesses com visões de mundo diametralmente opostas acerca do acesso, dos usos e das funções da terra no Brasil.

Deste modo, a presente investigação motivou-se pela pergunta: *como especialistas tornam-se capazes influenciar a formulação de políticas públicas relacionadas à um tema incerto, complexo e altamente conflitivo, como a questão fundiária nacional?*

As escolhas teóricas e metodológicas para responder à pergunta recaíram em três abordagens das Ciências Políticas. A primeira foi a abordagem das comunidades epistêmicas, formulada inicialmente no começo da década de 1990 por pesquisadores estadunidenses das Relações Internacionais para observar o envolvimento de especialistas na negociação e coordenação internacional de políticas ambientais. Segundo Haas (1992, 2016), o termo *episteme* foi cunhado por John Ruggie em 1975, a partir de estudos de Foucault, para referir-se à um modo dominante de observar a realidade social e para descrever uma perspectiva abrangente, na qual as relações políticas são visualizadas e compreendidas durante eras históricas. O uso do termo na abordagem remete à um grupo relativamente pequeno de especialistas que compartilham uma mesma visão de mundo, ou *episteme*, embasando os

conhecimentos que possuem sobre determinados fenômenos naturais ou sociais (HAAS, 1992). Nesta abordagem, comunidades epistêmicas podem ser entendidas como redes de especialistas que compartilham uma base de conhecimentos sobre as causas de determinados fenômenos e um conjunto de crenças e princípios sobre quais ações podem contribuir para alcançar o bem-estar comum¹ (HAAS, 1992, 2016). Segundo Haas (2016), provavelmente são artefatos da era moderna e industrial, quando a ciência, enquanto fonte de conhecimentos especializados, passou a ter maior influência em governos cada vez mais racionalizados e profissionalizados.

Os pressupostos da abordagem consideram que, diante de uma racionalidade limitada, governantes não agem por meio de uma lógica estratégica, mas para mitigar incertezas e ignorâncias, enquanto comunidades epistêmicas colocam em prática um conjunto de crenças sobre a natureza dos problemas e os meios mais apropriados para obter respostas coletivas (HAAS, 2016). Uma base de conhecimentos compartilhada por um determinado grupo de especialistas pode vir a ser alcançada, difundida, transportada e sujeitar o Estado, ou outros atores políticos, na formulação de interesses e tomadas de decisão, identificando dinâmicas que podem levar à novos padrões de comportamento (HAAS, 1992). Drente a ampla gama de respostas aos problemas, comunidades epistêmicas podem delimitar fronteiras e opções e simplificar ambientes políticos complexos e ambíguos (HAAS, 2016). E, ao invés de um processo racional de resolução e formulação de preferências, a política torna-se um processo de aprendizado sobre o mundo (HAAS, 2001).

Entretanto, mesmo fundamentada nas *epistemes* ou visões de mundo que especialistas possuem sobre determinados fenômenos, a abordagem das comunidades epistêmicas enfatiza a objetividade e a imparcialidade do conhecimento científico no aconselhamento político (HAAS, 1992, 2016, 2018), o que acabou mostrando-se um limitante, no decorrer da presente investigação, para analisar as influências de especialistas em políticas públicas que envolvem uma questão altamente conflitiva, como o acesso, os usos e as funções da terra no Brasil. Assim, para auxiliar a isolar mecanismos políticos e institucionais capazes de incrementar a

¹ Segundo Haas (1992), a noção assemelha-se aos coletivos de pensamentos, de Ludwik Fleck – grupos sociológicos com estilos de pensamento em comum – ou a noção sociológica mais ampla de paradigma, de Thomas Khun – uma constelação completa de crenças, valores, técnicas, assim por diante, compartilhadas por membros de uma dada comunidade e que governam um conjunto de práticas.

probabilidade de tomada de decisão por governantes acerca desta questão, a segunda escolha teórica foi associar a tipologia de políticas públicas elaborada por Theodor Lowi.

Theodor Lowi foi um dos pioneiros nas Ciências Políticas a trabalhar, em meados dos anos 1960, com a formação de agendas políticas nos Estados Unidos da América. De acordo com Souza (2006), possivelmente a tipologia de políticas públicas de Lowi consista no modelo explicativo mais conhecido sobre como e por que governos fazem ou deixam de fazer alguma ação que irá repercutir na vida dos cidadãos. Baseando-se na abrangência dos efeitos e dos beneficiários e na forma e no alcance das disputas entre os interesses envolvidos em políticas públicas, o conceito mais importante na tipologia, que une todas as variáveis estruturais, é a coerção (LOWI, 1970). De acordo com Lowi (1970, 1972), embora existam várias fontes e formas de coerção na sociedade, o Estado e seus aparatos podem ser considerados como a mais efetiva e sistemática, de modo que as dimensões materiais das políticas públicas (meios, fins, assuntos e objetos) podem ser entendidas como declarações deliberadas de coerção.

Na tipologia proposta por Lowi (1964, 1970, 1972), as políticas públicas podem assumir quatro formatos: i) distributivas, que envolvem decisões em torno de questões desagregáveis, com sanções indiretas ou ausentes, multiplicando interesses e beneficiando grupos restritos. Como custos são difusos e recaem sobre o conjunto da sociedade, não criam muito conflito, como nos casos dos subsídios agrícolas, dos incentivos fiscais e do Programa Fome Zero; ii) regulatórias, que envolvem decisões nas quais interesses públicos introduzem uma probabilidade imediata de aplicar sanções a condutas individuais. Implicam na escolha direta entre os favorecidos e desfavorecidos, promovendo conflitos no curto prazo, como nos casos do Código Florestal e da função social da propriedade privada da terra; iii) redistributivas, como não se faz necessário esperar surgirem questões de caráter individual para aplicar sanções, envolvem decisões com uma probabilidade imediata de coerção ao ambiente de conduta. Evidenciam os favorecidos e os desfavorecidos enquanto setores sociais abrangentes e generalizáveis, aproximados às classes sociais, gerando conflitos no curto prazo, como nos casos da tributação progressiva, do sistema previdenciário ou da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; iv) constitutivas, que envolvem decisões sobre competências, jurisdições e regras da elaboração de políticas públicas ou que afetam um grande número de pessoas de forma consistente ou, ainda, que

expressam um estado de direitos, com sanções indiretas ou ausentes, como são os casos da criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da promulgação da Lei do Rito Sumário e do reconhecimento dos direitos de povos indígenas e remanescentes quilombolas sobre as terras que ocupam pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

De acordo com Lowi (1964), esta tipologia não foi proposta apenas para fins de simplificação. Ao pressupor que “as políticas públicas determinam a política” (LOWI, 1972, p.299), a abordagem inverte a perspectiva típica nas Ciências Políticas – de que a política faz a política pública – e considera que as dimensões materiais fornecem distintos contextos e parâmetros às dimensões processuais e institucionais. As políticas públicas constituem-se como arenas de decisões com estruturas, processos, elites e grupos de veto ou de apoio que lhes são próprios e característicos, nas quais o poder remete a participação relativa que os indivíduos ou grupos parecem ter ao moldar ou dirigir instrumentos coercivos (LOWI, 1964, 1970, 1972). Assim, para tentar escapar de uma análise tecnocrática sobre como especialistas influenciam a formulação de políticas fundiárias no Brasil, a associação de alguns elementos da tipologia de políticas públicas de Lowi pretendeu ressaltar o aspecto conflitivo na presente investigação a partir dos mecanismos coercivos que estão em jogo.

Por fim, para auxiliar a compreender quando especialistas se tornam capazes de influenciar políticas envolvendo questões conflitivas, a terceira escolha teórica foi associar elementos da abordagem dos múltiplos fluxos. As formulações originais da abordagem de John Kingdon estavam no bojo de uma série de estudos realizados no início dos anos 1980 nos Estados Unidos da América sobre como questões e problemas ocupavam a atenção de formuladores de políticas na elaboração das agendas (CAPELLA, 2015). Na abordagem, as mudanças na agenda resultam de complexas combinações entre três fluxos políticos que, de maneira relativamente independente, incluem a forma como um problema é percebido e o conjunto de soluções disponíveis, além de alterações na dinâmica política ou na opinião pública (Capella, 2015). Mais do que uma visão técnica e neutra no estabelecimento de metas e objetivos na produção de políticas públicas, o modelo considera que definir um problema consiste em elaborar representações estratégicas sobre determinada situação (CAPELLA, 2015). E mostra um competitivo processo decisório no qual, mesmo dentro dos limitados conjuntos levados em consideração por formuladores de políticas, nem todas as questões serão, necessariamente, convertidas em políticas públicas (CAPELLA, 2015).

Para tentar tratar de forma satisfatória as conexões entre política *versus* políticas públicas, a presente investigação não consistiu em avaliar leis, instituições ou programas governamentais em si, nem o funcionamento Estado Nacional, mas em analisar dimensões materiais, processuais, institucionais e cognitivas relacionadas à tomada de decisões sobre mecanismos coercivos para a questão fundiária no Brasil. A associação de alguns elementos teóricos e conceituais das abordagens das comunidades epistêmicas e dos múltiplos fluxos à tipologia de políticas públicas de Lowi pretendeu auxiliar a compreender a participação relativa de especialistas em políticas públicas domésticas em um tema não somente incerto e complexo, mas altamente conflitivo. Assim, a investigação partiu de três suposições.

A primeira suposição considerou que os especialistas participam da formulação de políticas públicas a partir de suas próprias visões de mundo, crenças e princípios normativos sobre o acesso, os usos e funções da terra no Brasil, de crenças causais acerca de quais ações podem ser direcionadas pelo Estado para solucionar problemas e de algumas noções de validade dos conhecimentos a respeito do tema. A segunda suposição considerou que eles podem vir a compartilhar suas visões de mundo, crenças e princípios normativos, crenças causais e noções de validade de conhecimentos sobre a questão fundiária nacional em redes com uma iniciativa política comum, denominadas de comunidades epistêmicas. E a terceira suposição considerou que haveria ao menos uma comunidade epistêmica organizada em torno da questão fundiária no país participando das formulações do I e do II Planos Nacionais de Reforma agrária (PNRA) em 1985 e em 2003, respectivamente, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)².

² Inicialmente, a investigação propunha analisar a influência de especialistas na formulação do II PNRA, formulado em 2003, e do Programa Terra Legal, elaborado em 2008 e 2009. Entre novembro e dezembro de 2019 foi realizada uma pesquisa exploratória sobre a elaboração do Programa Terra Legal, uma política de regularização de ocupações informais de terras públicas federais na Amazônia Legal criada pelo MDA no primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff. A pesquisa combinou consultas à documentos e bibliografias com a aplicação de 11 entrevistas com roteiro semiestruturado junto a profissionais vinculados, na época, aos órgãos do poder público responsáveis pelo programa – INCRA, SPU, Secretaria Especial de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL), ICMBio, Ministério Público Federal (MPF) – a especialistas ligados ao Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e à Universidade Federal do Pará (UFPA). Posteriormente, uma pesquisa exploratória acerca da influência de especialistas na formulação de políticas de reforma agrária no Brasil evidenciou a longa, interessante e complexa trajetória da ABRA para responder a questão de pesquisa da tese, razão pela qual foi delimitada como objeto de análise exclusivo do trabalho.

Deste modo, o objetivo geral da tese consistiu em *analisar a ABRA enquanto uma comunidade epistêmica organizada em torno da questão fundiária brasileira e compreender os meios e o modo como ela participou da formulação de políticas públicas domésticas relacionadas ao tema*. Todavia, a criação de hipóteses norteadoras em análises de políticas públicas não se justifica como uma dedução meramente “teórica” das variáveis a serem consideradas (FREY, 2000). Isto é, não bastaria pressupor um sistema de crenças “a priori” para a ABRA enquanto uma comunidade epistêmica para, assim, analisar suas influências em políticas públicas envolvendo uma questão altamente conflitiva. Deste modo, o objetivo geral da pesquisa foi desdobrado em três objetivos específicos:

- a) Investigar a fundação da ABRA em 1967, no início de uma ditadura militar no Brasil, enquanto uma comunidade epistêmica e caracterizar suas crenças, princípios normativos, crenças causais e noções de validade do conhecimento sobre a questão fundiária nacional.
- b) Analisar a influência da ABRA na formulação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), promulgado em 1985 pelo Presidente Sarney, evidenciando tanto alguns meios utilizados pela associação durante o período da abertura democrática no país para oferecer novos enquadramentos e soluções à questão fundiária nacional, quanto alguns eventos que contribuíram para levar a política de reforma agrária à agenda nacional na instauração da Nova República.
- c) Examinar a influência da ABRA na elaboração do II PNRA, lançado em 2003 pelo Presidente Lula, evidenciando tanto alguns dos meios utilizados pela associação para oferecer novos enquadramentos e soluções ao problema fundiário nacional na virada no século XXI, quanto alguns eventos que contribuíram para levar o tema da reforma agrária à agenda governamental durante os anos 1990.

Os procedimentos metodológicos utilizados para caracterizar a ABRA enquanto uma comunidade epistêmica e para investigar suas influências na formulação de duas políticas públicas de âmbito nacional relacionadas à questão fundiária no país, em períodos temporais distintos, combinaram procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica com aplicação de entrevistas e questionários com roteiros semiestruturados. A pesquisa documental consistiu em uma revisão e análise de fontes diversificadas, dentre as quais exemplares de 92 edições de um boletim publicado entre 1971 e 1984, 32 edições da Revista Reforma Agrária

publicadas entre 1985 e 2005 e outros textos produzidos e veiculados pela ABRA, além de documentos oficiais, como leis, projetos de leis, decretos, instruções normativas do Poder Executivo, relatórios de comissões, atas de reuniões do Poder Legislativo, notas técnicas tratando não somente dos PNRA's como, também, de outras políticas fundiárias nacionais.

Durante a pesquisa documental foram examinadas distintas fontes secundárias, especialmente livros – como “O Farmer contra o Jeca: o projeto de revisão agrária do Governo Carvalho Pinto”, 2011, de autoria de Célia Aparecida Ferreira Tolentino, “Caindo por Terra: crises da reforma agrária na Nova República”, de 1987, e “Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte”, de 1989, de autoria do engenheiro agrônomo José Gomes da Silva – matérias jornalísticas ou entrevistas em veículos de comunicação em massa, como o jornal “O Estado de São Paulo” e o Programa “Roda Viva” da TV Cultura, bem como documentos ou textos publicados por entidades de representação de classes, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), ou documentos e textos de movimentos sociais populares de luta pela terra organizados no país, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Já a pesquisa bibliográfica abrangeu diversos documentos de domínio científico publicados sobre o tema fundiário no país, como livros, teses, dissertações, artigos, entre outros.

As entrevistas foram realizadas entre janeiro e agosto de 2020 via Skype junto a doze especialistas, dentre os quais membros da ABRA, componentes da equipe técnica encarregada pela proposta ao Plano em 2003 e integrantes dos órgãos públicos responsáveis pela formulação do II PNRA, como Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e INCRA. Tiveram duração variável e foram gravadas, transcritas e analisadas qualitativamente pela própria pesquisadora. Também foram aplicados, em função do tempo que dispunham participar da investigação, questionários via correio eletrônico junto a dois especialistas que compuseram as equipes técnicas encarregadas pelas propostas um ao I e outro ao II PNRA's. Os trechos de entrevistas utilizados na discussão da presente tese foram identificados a partir da vinculação dos entrevistados à época da formulação de cada política e do número na ordem de realização do procedimento pela pesquisadora (E01, E02, E03 e assim por diante)³. Os dados qualitativos

³ O apêndice B da tese apresenta uma relação, em ordem alfabética, dos entrevistados para a pesquisa.

obtidos a partir destes procedimentos foram cruzados para alcançar os objetivos e responder à questão de pesquisa.

Além desta introdução e de considerações finais, a tese está dividida em outras quatro seções. A segunda seção divide-se em quatro tópicos. Os três primeiros discorrem sobre alguns aspectos da abordagem das comunidades epistêmicas, da tipologia de políticas públicas de Lowi e da abordagem dos múltiplos fluxos. Enquanto o quarto tópico apresenta um quadro que sintetiza elementos teóricos e conceituais que auxiliaram na investigação dos objetivos da pesquisa.

A terceira seção foi dividida em três tópicos. O primeiro tópico descreve três eventos ocorridos no início dos anos 1960 – a formulação da Lei de Revisão Agrária pelo Governo Carvalho Pinto no estado de São Paulo, em 1961, a realização do III Curso Internacional de Reforma Agrária pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) em Campinas-SP, em 1963, e a formulação do Estatuto da Terra durante o Governo Castello Branco, em 1964 – que contribuíram para distinguir uma rede de profissionais de outros intelectuais e grupos de interesses até então envolvidos no debate público sobre o acesso, os usos e as funções da terra no país naquele período. O segundo tópico aborda a iniciativa política comum desta rede de profissionais ao fundar a ABRA, em 1967, para empreender uma política de reforma agrária frente ao regime autoritário que se consolidou no país. E o terceiro tópico analisa os três eventos que antecederam a criação da associação a partir de uma dinâmica em quatro níveis – das crenças e princípios normativos, das crenças causais, das noções de validade do conhecimento sobre o tema e da iniciativa política comum – que a caracterizam enquanto uma comunidade epistêmica que se organizou ao final da década de 1960 em torno da questão fundiária no Brasil.

A quarta seção foi dividida em cinco tópicos. O primeiro tópico apresenta alguns dos meios utilizados pela ABRA para empreender a reforma agrária junto a distintos segmentos da sociedade brasileira durante a reabertura política nacional, ao final dos anos 1970 e início de 1980. O segundo tópico aborda eventos que contribuíram para o tema da reforma agrária retornar à agenda governamental na instauração da Nova República, em 1985. O terceiro tópico trata do acesso de José Gomes da Silva, então um dos membros mais expoentes da ABRA, à presidência do INCRA no Governo Sarney. O quarto tópico discorre sobre os meios e modos como a ABRA exerceu influências na formulação do I PNRA da Nova República,

promulgado em 1985. Enquanto o quinto tópico analisa a participação relativa da ABRA, enquanto uma comunidade epistêmica, na definição dos mecanismos coercivos de uma política fundiária para o país no período da redemocratização.

A quinta seção foi dividida em cinco tópicos. O primeiro tópico descreve alguns dos meios utilizados pela ABRA para empreender reforma agrária ao final dos anos 1980 e na década de 1990, quando há uma forte influência do pensamento econômico neoliberal no Estado brasileiro. O segundo tópico considera dois massacres ocorridos contra trabalhadores rurais sem terra, em Corumbiara-RO, em 1995, e em Eldorado dos Carajás-PA, em 1996, como eventos que contribuíram para levar a questão fundiária à agenda no primeiro Governo FHC. O terceiro tópico trata do acesso de Plínio de Arruda Sampaio, então um dos membros mais expoentes da ABRA, ao INCRA, após Marcelo Resende ser nomeado para a presidência do órgão no primeiro Governo Lula. O quarto tópico discorre sobre os meios e modos como a ABRA exerceu influências na formulação do II PNRA, em 2003. E o quinto tópico analisa a participação relativa da ABRA, enquanto uma comunidade epistêmica, na definição dos mecanismos coercivos de uma política fundiária para o país na virada do século XXI.

A sexta e última seção traz algumas considerações finais. Nela, em acordo com a pergunta que motivou a presente investigação e ao que se supôs a respeito, argumenta-se que os especialistas podem tornar-se capazes de exercer influências na formulação de políticas públicas envolvendo questões conflitivas compartilhando suas visões de mundo, crenças e princípios para abordar as questões e definir os problemas, crenças causais sobre quais ações serão necessárias para solucioná-los, promovendo o bem estar comum, e suas noções de validade do conhecimento em redes com uma iniciativa política comum, denominadas de comunidades epistêmicas. Estas redes participam relativamente da formulação de políticas domésticas promovendo processos de aprendizagem, sobretudo pela barganha, para tentar atualizar aquilo em que distintos participantes dos fluxos políticos acreditam e fazer com que determinadas questões sejam reconhecidas e estabelecidas como um problema na agenda governamental. Elas também tentam criar demandas para acessar o Estado ou tomadores de decisões durante o processo de especificação de alternativas, bem como associar fluxos políticos favoráveis que levem mecanismos coercivos de sua preferência à agenda decisória.

2 ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS PARA ANALISAR INFLUÊNCIAS DE ESPECIALISTAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS ENVOLVENDO QUESTÕES CONFLITIVAS

O objetivo desta seção é apresentar alguns aspectos das três abordagens das Ciências Políticas utilizadas na presente tese para analisar a participação da ABRA na formulação de políticas públicas domésticas relacionadas à uma questão incerta, complexa e altamente conflitiva como o acesso, os usos e as funções da terra no Brasil. Para isto, a seção foi dividida em quatro tópicos. O primeiro traz a abordagem das comunidades epistêmicas. Divide-se em três subtópicos que descrevem, a partir de uma série de estudos e pesquisas, o que são as comunidades epistêmicas, ou sua natureza, quando elas se tornam capazes de exercer influências no processo político, ou suas condições de escopo, e como exercem tais influências, ou seus mecanismos causais. O segundo tópico apresenta elementos da tipologia de políticas públicas de Theodor Lowi que também se mostraram capazes de contribuir para compreender as condições de escopo e os mecanismos causais de especialistas na formulação de políticas envolvendo temas conflitivos. O terceiro enfoca concepções da abordagem dos múltiplos fluxos que complementaram a análise acerca das condições de escopo e dos mecanismos causais dos especialistas nos fluxos políticos. E o quarto tópico sintetiza as categorias de análise de cada uma das abordagens que ofereceram contornos para a investigação da presente tese.

2.1 A ABORDAGEM DAS COMUNIDADES EPISTÊMICAS

Segundo Haas (1992, 2016), a abordagem considera as realidades nas quais Estados e tomadores de decisão pretendem produzir efeitos como construções baseadas em aconselhamentos técnicos de experts. E foi originalmente formulada para associar a participação dos atores no processo político às circunstâncias, recursos e mecanismos de geração, seleção, difusão e persistência de novas ideias e para complementar as análises de outras teorias que enfocavam interesses e cálculos de custo-benefício (escolha racional), identidades e socialização (construtivismo), legados políticos (institucionalismo histórico) e uso das palavras e discursos (pós-estruturalismo) (HAAS, 1992).

Os pressupostos da abordagem consideram que, diante de choques ou crises, Estados e tomadores de decisão possuem racionalidade limitada para identificar seus próprios interesses, bem como quais ações são podem ser consideradas apropriadas para tratar determinadas questões (HAAS, 1992). Também consideram que ambientes políticos incertos e complexos estimulam uma demanda por tipos particulares de informações capazes de representar fenômenos sociais e naturais e as possíveis consequências das ações do Estado sobre eles (HAAS, 1992, 2016). E que Estados e tomadores de decisões podem sentir uma necessidade de aconselhamento técnico, seja por não estarem familiarizados com questões globalizadas e suas possíveis consequências, seja com as respostas disponíveis para mitigar um problema ou, ainda, com alinhamentos políticos internos e interesses afetados por uma determinada política (HAAS, 2016).

A abordagem das comunidades epistêmicas ressalta o papel dos especialistas no auxílio aos Estados e tomadores de decisões a identificar seus próprios interesses, no esboço de problemas para debates coletivos e na identificação de pontos proeminentes para negociações (HAAS, 1992, 2016). Todavia, as comunidades epistêmicas não devem ser confundidas com um novo fator hegemônico ou uma fonte de direção política e moral para a sociedade (ADLER E HAAS, 1992). Elas são apenas um dos possíveis provedores de informações e recomendações para políticas públicas, podendo adquirir força ao passo que tomadores de decisões solicitem informações e deleguem responsabilidades à elas (HAAS, 1992). A acaba fornecendo um caminho causal por meio do qual ideias fundamentadas por um sistema de crenças e uma base de conhecimentos científicos podem ser alcançadas,

difundidas e transportadas por determinados atores e sujeitar Estados e tomadores de decisões em processos políticos (HAAS, 1992).

Passadas três décadas da formulação inicial, diversos estudos teóricos, empíricos, históricos e comparados já foram realizados para estabelecer mecanismos funcionais, variações temporais e efeitos institucionais das influências que comunidades epistêmicas podem vir a exercer em políticas públicas (HAAS, 2016). Todavia, parte dos estudos sobre a persuasão acabou misturando elementos sobre a natureza ou o que são (grau de coesão, profissionalismo), com as condições de escopo ao processo político ou quando se tornam capazes de influenciar tomadores de decisões (se na elaboração da agenda política, diante de incertezas e complexidades no ambiente político), com o mecanismo causal ou o modo como exercem influências no processo político (se utilizando dados respeitadas, como um grupo profissional coeso, antecipando preferências ou comportamentos dos atores) (LÖBLOVÁ, 2018). A partir de uma revisão de literaturas sobre a abordagem das comunidades epistêmicas, as subseções a seguir descrevem o modo como estas categorias são entendidas na presente investigação.

2.1.1 O que são comunidades epistêmicas ou quais suas características?

Colocar as comunidades epistêmicas no foco analítico da presente pesquisa implicou, em primeiro lugar, em responder: o que elas são? O conceito trata de redes de profissionais com autoridade, prestígio e reputação em suas áreas de conhecimento que compartilham um conjunto de crenças e princípios orientadores das ações políticas que consideram necessárias para alcançar o bem-estar comum (HAAS, 1992, 2016). Considerando Estados e tomadores de decisões sujeitos a múltiplas fontes de influências, a unidade de análise apropriada para identificar elementos da natureza das comunidades epistêmicas são as redes organizadas em torno de questões ou áreas específicas (HAAS, 2001, 2016). Uma vez que atores, interesses, instituições e capacidades variam em questões ou áreas específicas, possivelmente estas redes formam-se em torno de conteúdos substantivos, quando disciplinas científicas são orientadas para uma determinada política pública, como engenharia, ecologia, economia (HAAS, 2001). Podem existir diversas comunidades epistêmicas, com distintas interpretações de mundo, buscando influenciar tanto questões ou políticas de áreas diferentes, quanto ações voltadas à

áreas específicas (HAAS, 2001, 2016). Também é importante considerar que políticas públicas podem ser formuladas sem a participação de comunidades epistêmicas.

Os membros de uma determinada comunidade epistêmica podem vincular-se a quaisquer disciplinas, profissões ou áreas de conhecimento e não precisam, necessariamente, ser cientistas, desde que reivindiquem fortemente para si um rol de conhecimentos valorizado, interna e socialmente, no domínio específico de uma questão ou política (HAAS, 2001). Também não precisam encontrar-se formal ou regularmente. A cola para suas ações coletivas são as crenças causais e convicções na veracidade, aplicabilidade e legitimidade de formas particulares de conhecimentos em políticas públicas (HAAS, 1992). A solidariedade entre eles deriva, também, de aversões e relutâncias em lidar com agendas alheias ao seu projeto político ou políticas embasadas por explicações que não aceitem (HAAS, 1992, 2016). De acordo com Haas (1992, 2001, 2016), embora uma comunidade epistêmica possa constituir-se por profissionais de diversas disciplinas, os membros necessitam compartilhar:

- a) um conjunto de crenças e princípios normativos fornecedor de uma racionalidade orientada por valores para suas ações sociais;
- b) crenças causais, derivadas de análises práticas, que contribuem para lançar luz ao conjunto central de problemas em seus domínios, como uma base para elucidar múltiplas conexões entre ações políticas e resultados desejados;
- c) noções de validade do conhecimento, ou seja, definem intersubjetivamente critérios internos para ponderar e validar o conhecimento nos domínios de suas expertises;
- d) iniciativa política comum, que associa um conjunto de problemas a um conjunto de práticas comuns, às quais suas competências profissionais são direcionadas, presumindo a melhora do bem estar humano como consequência.

A figura 1, na página a seguir, foi elaborada por Haas (1992, 2016) para ilustrar as combinações possíveis entre estas características, de modo que seja possível distinguir comunidades epistêmicas de outros participantes do processo de formulação de políticas públicas.

Figura 1 - Distinguindo comunidades epistêmicas de outros grupos.

		Crenças causais	
		compartilham	Não compartilham
Crenças e princípios normativos	Compartilham	Comunidades epistêmicas	Grupos de interesses e movimentos sociais
	Não compartilham	Disciplinas e profissões	Legisladores, agências burocráticas, coalizões burocráticas

		Base de conhecimentos	
		compartilham	Não compartilham
Interesses	Compartilham	Comunidades epistêmicas	Grupos de interesses, movimentos sociais, coalizões burocráticas
	Não compartilham	Disciplinas e profissões	Legisladores, agências burocráticas

Fonte: Tradução minha de Haas (1992, p.18, 2016, p.76).

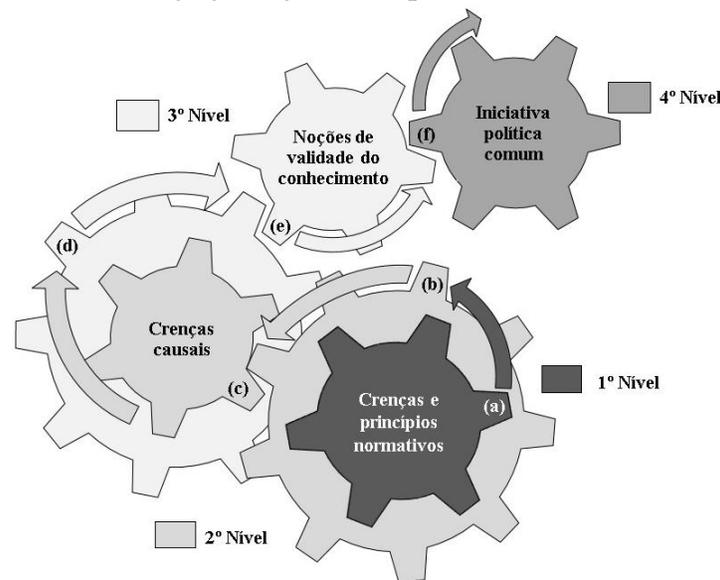
Em acordo com a abordagem, a figura 1 indica que os membros de comunidades epistêmicas diferenciam-se de outros especialistas que venham a atuar na formulação de políticas públicas por compartilharem suas crenças causais, derivadas de análises práticas que associam ações políticas aos resultados desejados, bem como de noções de validade de conhecimentos sobre o tema a partir de suas disciplinas e profissões. Comunidades epistêmicas também se formam pelo compartilhamento das próprias crenças, princípios normativos e de abordagem das questões e dos interesses em comum entre especialistas em uma rede. Por outro lado, as comunidades epistêmicas distinguem-se de outros grupos de interesses e movimentos sociais que possam estar envolvidos na formulação de políticas compartilhando crenças, princípios normativos e de abordagem das questões e interesses comuns, pois seus membros também compartilham um conjunto crenças causais derivadas de análises práticas e noções de validade do conhecimento sobre o tema a partir de suas disciplinas e profissões. Nesta abordagem, grupos de interesses e movimentos sociais não atuam junto ao Estado e aos tomadores de decisões pelo compartilhamento de crenças causais acerca de quais ações devem ser direcionadas para alcançar os resultados desejados, nem de noções de validade do conhecimento sobre o tema. Por fim, ainda segundo a abordagem, embora compartilhem crenças causais e noções de validade do conhecimento, membros de

comunidades epistêmicas distinguem-se de legisladores e integrantes de coalizões ou agências burocráticas porque, segundo a abordagem, estes não se envolvem na formulação de políticas públicas compartilhando suas crenças, princípios normativos e de abordagem das questões e interesses em comum.

Em acordo com a abordagem, comunidades epistêmicas podem ser consideradas atores chave na simplificação do ambiente, suprimento de ideias e informações e delimitação de opções sobre determinadas questões ou políticas específicas (HAAS, 1992). Entretanto, elas não podem ser reduzidas às ideias que desenvolvem e transmitem, uma vez que isto ocorre junto com crenças e visões de mundo particulares de seus membros sem as quais as ideias tornam-se estéreis (HAAS, 1992, 2001). Para os membros das comunidades epistêmicas, o ponto central é colocar em prática um conjunto de crenças institucionalizadas acerca da natureza dos problemas e dos meios apropriados para obter o bem-estar comum (HAAS, 2016). Assim, o sistema de crenças de uma comunidade epistêmica não se coloca simplesmente como uma cola para ações individuais, as “comunidades epistêmicas são suas crenças”, podendo ser afastadas do debate se forem confrontadas com anomalias enfraquecedoras de suas crenças causais (DUNLOP, 2016, p.10, tradução minha).

De acordo com Dunlop (2011), para compreender o sistema de crenças de uma dada comunidade epistêmica é relevante familiarizar-se com as dinâmicas que, possivelmente, existam dentro dela. E, segundo Dunlop (2000), embora haja uma aparente equidade de status entre as características descritas por Haas, as crenças causais e as noções de validade do conhecimento devem ser consideradas como elementos cruciais e inegociáveis, sem os quais a voz das comunidades epistêmicas no aconselhamento ao Estado silencia. Do mesmo modo, é essencial considerar a motivação política de seus membros (DUNLOP, 2000). A figura 2, na página a seguir, foi elaborada para representar o impulsionamento de ideias e informações pelas comunidades epistêmicas nos fluxos políticos a partir de um sistema de crenças que combina os quatro elementos descritos por Haas com as considerações de Dunlop em uma dinâmica em quatro níveis.

Figura 2 - Sistema de crenças das comunidades epistêmicas em uma dinâmica em quatro níveis, a partir das características propostas pela abordagem de Haas



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Haas (1992, 2001, 2016) e Dunlop (2000).

(i) 1º nível: compartilhando crenças e princípios normativos

É representado pela roda dentada (a), crenças e princípios normativos de abordagem das questões e problemas. Neste nível, ideias e informações (representadas na figura pelas setas) serão inerentes aos indivíduos, girando em torno de suas próprias crenças e princípios acerca de uma determinada questão ou problema. Assentam-se naquilo em que acreditam a partir de suas próprias visões de mundo, ou *epistemes*, e nas interpretações que fazem dos fenômenos sociais e naturais, fornecendo uma racionalidade orientada por valores para suas ações sociais.

Entre os especialistas, também podem ser atribuídas às competências profissionais e aos métodos e técnicas científicos acreditados em suas respectivas áreas de conhecimento. Uma comunidade epistêmica pode formar-se quando especialistas reconhecem uma dada questão, atualizam-se a respeito dela e, reforçando ou modificando aquilo em que acreditam, definem um problema. E compartilham suas crenças e princípios normativos para abordar a questão ou o problema em uma rede que pode tornar-se capaz de impulsionar ideias e informações para um segundo nível.

(ii) 2º nível: compartilhando crenças causais

É representado por uma articulação entre as rodas dentadas (b), das crenças e dos princípios normativos, e (c), das crenças causais. Neste nível, ideias e informações serão associadas a um conjunto de ações dos Estados ou governos consideradas como necessárias, ou desejáveis, no sentido de alcançar resultados, solucionar o problema e promover o bem-estar comum. Uma comunidade epistêmica pode formar-se quando especialistas definem, com base em suas respectivas expertises, múltiplas conexões possíveis entre as causas e os efeitos das ações a serem realizadas. E compartilham suas crenças causais em uma rede que pode tornar-se capaz de impulsionar ideias e informações para um terceiro nível.

(iii) 3º nível: compartilhando noções de validade do conhecimento

É representado por uma articulação entre as rodas dentadas (d), crenças causais, e (e), noções de validade do conhecimento. Neste nível, ideias e informações serão analisadas a partir de determinados mecanismos de produção, validação e divulgação de conhecimentos criados e/ou definidos pelos próprios especialistas. Uma comunidade epistêmica pode formar-se quando especialistas definem um conjunto de critérios para considerar a validade dos conhecimentos sobre a questão ou o problema. E compartilham estas noções em uma rede que pode tornar-se capaz de impulsionar ideias e informações legitimadas, internamente e perante a sociedade em geral, para um quarto nível.

(iv) 4º nível: iniciativa política comum

É representado pela roda dentada (f), iniciativa política comum. Neste nível, ideias e informações irão associar um conjunto de problemas à um conjunto de ações práticas a serem realizadas por Estados ou governos, direcionadas pelas competências profissionais. Mediante esta iniciativa política comum, a rede de especialistas pode tornar-se capaz impulsionar ideias e informações fundamentadas por seu sistema de crenças na formulação de políticas públicas.

Para serem impulsionadas, ideias e informações necessitam tornar-se hegemônicas no interior da rede de especialistas, o que pode ocorrer por diversos fatores. A presente investigação considera que isto pode ocorrer se elas forem compartilhadas por um grupo mais numeroso de indivíduos, se houver predominância de competências profissionais ou áreas de conhecimento na rede, a partir do alinhamento da rede com outras visões de mundo, crenças

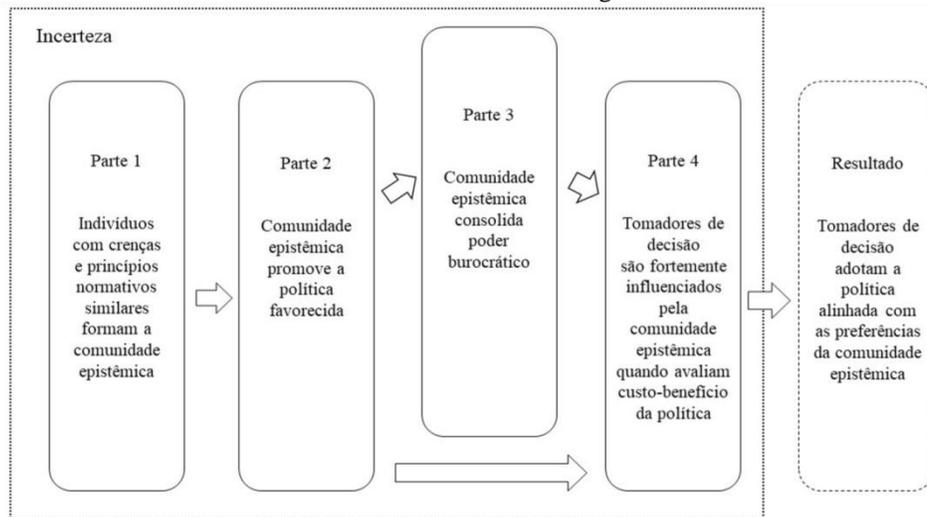
e princípios normativos de outros grupos ou da ocorrência de eventos específicos no ambiente político, como choques ou crises políticas, sociais, econômicas, ambientais. Diversas ideias e informações permanecem sendo discutidas no interior da comunidade epistêmica ou podem ser arquivadas para futuras atualizações na dinâmica entre os níveis descritos acima.

A abordagem das comunidades epistêmicas tem relevância na presente investigação por considerar o controle do conhecimento e das informações como um dos fatores que podem promover mudanças em políticas públicas, isto é, como uma dimensão do poder (Haas, 1992). Entretanto, em acordo com Dunlop (2000), o conhecimento reivindicado pelos especialistas não os torna moralmente superiores aos demais grupos que buscam exercer influências nas políticas públicas. Isto porque, segundo a autora, estas noções de validade do conhecimento que são compartilhadas não se mostram nas formulações de Haas como sinônimos de ‘correto’ ou ‘verdade’ (Dunlop, 2000). Ao invés de conferirem uma posição monopolística ou hegemônica para os especialistas frente aos demais atores, consistem mais em uma ‘noção temporalmente limitada da verdade’ que pode ser desenvolvida, modificada, alterada, desacreditada ou substituída ao longo do tempo (Dunlop, 2000). O conhecimento é entendido como “uma forma de exercer o poder” (Dunlop, 2016, p.9, tradução minha) criada e recriada na interação social.

2.1.2 Quando comunidades epistêmicas tornam-se capazes de influenciar políticas públicas ou quais suas condições de escopo?

Depois de compreender o que são comunidades epistêmicas, a segunda pergunta que as manteve no foco da pesquisa foi: quando se tornam capazes de exercer influências? Segundo Haas (1992, 2016), são incertezas e complexidades técnicas no ambiente político que, possivelmente, alertam Estados e tomadores de decisões para a necessidade de buscar novas informações e de reformular agendas. A figura 3, na página a seguir, foi elaborada por Löblová (2018) conforme a abordagem original de Haas para ilustrar a operacionalização das condições de escopo de uma comunidade epistêmica ao processo político, apresentando uma sequência de partes lógicas e interligadas que se espera encontrar para ver aparecer suas influências em políticas públicas:

Figura 3 - Condições de escopo de comunidades epistêmicas na formulação de políticas domésticas de acordo com a abordagem de Haas.



Fonte: Löblová (2018, p.165, traduzido pela autora), baseado em Haas (1992).

De acordo com Löblová (2018), cada etapa pode ser descrita do seguinte modo:

(parte 1) manifestações observáveis da emergência de uma comunidade epistêmica devem deixar vestígios como publicações acadêmicas ou conferências, bem como menções aos membros do grupo em entrevistas;

(parte 2) manifestações observáveis da promoção de políticas devem incluir vestígios de que o grupo organiza conferências, reuniões, apresentações, workshops e assim por diante e convida os formuladores de políticas;

(parte 3 caminho superior) manifestações observáveis da consolidação do poder burocrático da comunidade epistêmica, com a obtenção de postos-chave na burocracia por seus membros; ou (parte 3, caminho inferior) manifestações observáveis da promoção de políticas devem incluir vestígios de conferências, reuniões, apresentações, workshops e assim por diante para organizadas pela comunidade epistêmica para promover processos de aprendizagem;

(parte 4) finalmente, para discernir empiricamente a persuasão dos tomadores de, espera-se encontrar, idealmente, traços de argumentações em documentos políticos, projetos de lei e avaliações de impacto regulatório, bem como em relatos de entrevistas com formuladores de políticas que repitam argumentos apresentados pelas comunidades epistêmicas.

Todavia, de acordo com Löblová (2018), a abundância de condições e variáveis identificadas pelos estudos sobre comunidades epistêmicas acabaram enviesando explicações sobre porque algumas delas tornam-se capazes de persuadir tomadores de decisões acerca de soluções desejadas enquanto outras não. Isto porque, segundo a autora, o pressuposto da formulação original da abordagem não fornece uma boa explicação para uma comunidade epistêmica não conseguir impulsionar soluções já que, diante de circunstâncias incertas e complexas, os Estados e tomadores de decisões não teriam como não seguir, em maior ou menor medida, os aconselhamentos dos especialistas (LÖBLOVÁ, 2018).

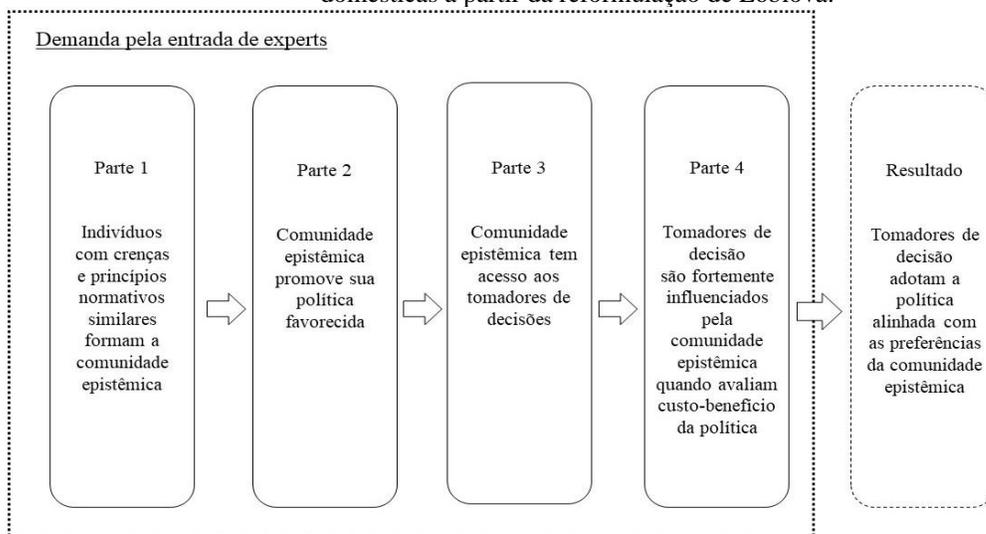
Para auxiliar a corrigir este viés, Löblová (2018) propôs reformular a principal condição de escopo na abordagem de Haas, a incerteza, para uma demanda⁴ dos tomadores de decisões por *inputs* ou contribuições de especialistas. Segundo a autora, a demanda possui fontes distintas e independentes entre si e podem ser criadas ou estimuladas pelas próprias comunidades epistêmicas ou por fatores alheios a ela (LÖBLOVÁ, 2018). Isto, por sua vez, afeta a natureza da própria comunidade epistêmica e as influências que ela pode vir a exercer em cada etapa do processo político (LÖBLOVÁ, 2018). Demandas criadas com a entrada de determinados temas na agenda não significam, necessariamente, a participação de comunidades epistêmicas, pois elas podem ser supridas por outras opções que não o aconselhamento de especialistas (LÖBLOVÁ, 2018). Mas sem uma demanda o acesso das comunidades epistêmicas aos tomadores de decisão é inexistente e, sem acesso, elas podem estruturar questões e problemas ou oferecer soluções a vontade, mas suas ideias não chegarão àqueles com o encargo de decidir sobre a temática (LÖBLOVÁ, 2018).

Apesar de Löblová (2018) considerar a demanda como peça chave para a iniciativa política comum da comunidade epistêmica, ela afirma que é possível que a rede continue organizada mesmo após a demanda cessar. Isto se o grupo for coeso o suficiente, se a demanda persistir por parte de outros participantes do processo político (como agências reguladoras ou organizações internacionais) ou, ainda, se a comunidade epistêmica perceber uma janela de oportunidade (LÖBLOVÁ, 2018).

⁴ Löblová (2018) ressalta a demanda por inputs como uma categoria contínua e não binária, muito parecido com o conceito relacionado de vontade política de Post, Raile e Raile (2010).

A figura 4, abaixo, foi elaborada por Löblová (2018) para ilustrar a operacionalização das condições de escopo de uma comunidade epistêmica ao processo político em acordo com sua reformulação:

Figura 4 - Condições de escopo das comunidades epistêmicas na formulação de políticas domésticas a partir da reformulação de Löblová.



Fonte: Löblová (2018, p.176, traduzido pela autora).

Na figura 4, Löblová (2018) valida todas as partes e a ordem da sequência apresentada na figura 3. Todavia, observa-se que o acesso das comunidades epistêmicas aos tomadores de decisão, na parte 3, é considerado de forma mais ampla e como uma noção contínua em suas dimensões formais, como consolidação de poder burocrático, e informais, ao oferecerem oportunidades de aprendizagem.

De acordo com Dunlop (2016), para compreender o momento singular da demanda em torno de um determinado tema, a abordagem das comunidades epistêmicas é comumente associada ao modelo do *policy cycle*⁵, lançando luz à qual estágio ou fase do processo político os especialistas tendem a ser mais persuasivos. Estes estudos apontam que é sobretudo, não

⁵ O *policy cycle* trata do ciclo evolutivo das políticas públicas a partir de uma perspectiva temporal e pode ser caracterizado por cinco fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas e eventual correção da ação (Frey, 2000).

somente, na elaboração das agendas que está o poder de romper com aquilo que se sabe sobre uma determinada questão, de perceber e definir problemas, de gerar novos conhecimentos e de introduzir novidades sobre dimensões técnicas (Dunlop, 2016).

Segundo Capella (2015), uma das preocupações centrais das investigações sobre a formação das agendas, ou *agenda-setting*, é o modo como as questões capturam a atenção dos formuladores de políticas. Sendo que o processo de reconhecimento de uma questão pelo Estado e por tomadores de decisão está diretamente relacionado à como eles percebem sua existência, como ela é transformada em um problema ao qual sejam direcionáveis ações concretas, o que a torna passível de diversas representações por distintos grupos e indivíduos (CAPELLA, 2015). Assim, a formulação das agendas não consiste somente em observar a dinâmica social, estabelecer metas e definir objetivos para mudança, mas em considerar que diferentes atores selecionam distintas informações, dados e modelos para sua argumentação, bem como que cada entendimento sobre a situação é um ponto de vista entre diversos outros possíveis (CAPELLA, 2015).

De acordo com Capella (2015), ainda permanecem pontos obscuros no *agenda-setting* sobre as decisões que não consideram determinadas questões como problemas e as mantêm, sistematicamente, ausentes da agenda e do alcance das políticas públicas. Segundo a autora, a “não decisão”, ou “negação da agenda” (*agenda denial*), pode ocorrer quando atores utilizam-se dos meios institucionais de controle, acesso ou bloqueio de determinados grupos ou temas (CAPELLA, 2015). Para compreender as condições de escopo de comunidades epistêmicas na formulação de políticas públicas domésticas envolvendo temas altamente conflitivos, a presente investigação considerou que nem sempre uma questão é reconhecida como um problema a ser inserido na agenda política. Contudo, o reconhecimento da questão pelos tomadores de decisão pode criar uma demanda por parte do Estado por tipos específicos de informações que resulte no acesso de comunidades epistêmicas ao processo de elaboração da política. Considera também que, mesmo que haja uma demanda e um acesso, as propostas das comunidades epistêmicas não serão, necessariamente, convertidas em políticas públicas. Os tópicos 2.2 e 2.3, na sequência da seção, apresentarão elementos da tipologia de políticas públicas de Theodor Lowi e da abordagem dos múltiplos fluxos que, para fins analíticos, irão auxiliar a compreender as condições de escopo das comunidades epistêmicas ao processo de formulação de políticas públicas envolvendo temas conflitivos.

2.1.3 Como comunidades epistêmicas influenciam políticas públicas ou quais seus mecanismos causais?

A terceira pergunta a ser respondida para manter as comunidades epistêmicas no foco analítico foi: como elas exercem influências? Para identificar quais são os meios utilizados por seus membros para impulsionar ideias e informações na formulação de políticas públicas, a presente investigação considera a política como um processo de aprendizagem (HAAS, 2001) e de atualização de crenças sobre o mundo (DUNLOP E RADAELLI, 2013). Segundo Dunlop (2016), comunidades epistêmicas podem estar envolvidas com todos os participantes do processo, desde os altos níveis de tomadas de decisão em Estados e governos, como Poderes Legislativo ou Executivo, instituições do Poder Judiciário, até os grupos de interesses e cidadãos comuns. Elas podem influenciar a formulação de políticas públicas ao atualizar, pelo reforço ou modificação, aquilo em que os participantes do processo acreditam em relação a uma determinada questão ou problema. De acordo com Dunlop (2016), em questões cercadas por incertezas e altamente complexas, isto também pode ocorrer por meio de dados e evidências científicas.

A tipologia a seguir, elaborada por Dunlop (2016), tem como base os processos de aprendizado que podem ocorrer em distintos contextos de formulação de políticas públicas onde há especialistas envolvidos:

(i) Aprendizado epistêmico

Trata do processo de formulação de políticas públicas baseadas em evidências fornecidas por comunidades epistêmicas. Normalmente, ocorre em contextos formados por um problema já identificado, cercado por incertezas, altamente complexo e praticamente intratável por Estado e tomadores de decisões. A comunidade epistêmica pode ser um ator político prontamente disposto a inteirar-se de forma cooperada com os demais atores. Mas, como os participantes são ensinados por especialistas, ela será, necessariamente, assimétrica. Soluções diversas e difusas começam a ser elucidadas pelo direcionamento da atenção à solução favorecida por uma comunidade epistêmica. Pode ser considerada a maior aspiração de especialistas no aconselhamento político.

(ii) Aprendizado reflexivo

Trata de contextos envolvendo questões incertas, mas que carecem de um agente único autorizado para orientar Estado e tomadores de decisão. As comunidades epistêmicas podem atuar como facilitadoras de um debate social e como construtoras de deliberações. Na forma mais pura de deliberação, preferências estão abertas à persuasão e uma multiplicidade de vozes podem ser ouvidas. Os especialistas estão inseridos em redes sociais muito mais amplas, nas quais outros atores que carregam seus próprios esquemas e interpretações de mundo, como a mídia e os cidadãos comuns, participam de processos de aprendizado. Por vezes, os especialistas podem envolver-se nestes contextos não somente para contribuir com seus conhecimentos acerca do problema ou com a coprodução de consensos sociais, mas para construir a si mesmos como participantes cuja voz deveria ser ouvida acima da cacofonia.

(iii) Aprendizado na sombra da hierarquia

Trata de contextos nos quais o conhecimento especializado é utilizado para impor um controle a partir de cima. Comumente, a sombra é projetada por instituições e organizações responsáveis pelo estabelecimento e manutenção de hierarquias e padrões, como o Poder Judiciário. Os especialistas exercem o poder de configurar, moldar as políticas públicas. Frequentemente aparecem na figura do perito ou assistente técnico. Nestes contextos, necessitam ter um conhecimento aprofundado das regras e processos de impulsionamento de ideias e informações.

(iv) Aprendizado pela barganha

Em contextos formados em torno de temas abertamente conflitivos, especialistas são atores políticos que necessitam criar uma demanda para serem ouvidos. Precisam barganhar a compreensão que possuem acerca da questão e chamar a atenção para um enquadramento possível ao problema. O aprendizado é subproduto de competitivos debates. Há muito o que considerar sobre a capacidade dos especialistas engajarem-se em processos decisórios competitivos. Frequentemente, buscam acessar o processo utilizando-se do conhecimento especializado que possuem para romper conhecimentos pré-existentes. Exercem influências envolvendo-se com outros grupos mais habilidosos, formando alianças estratégicas e tentando romper monopólios políticos, atuando também junto à grupos de interesses mais

proativos de fora do processo. Estas relações não são, necessariamente, temporárias e podem iniciar em torno de uma questão, expandindo-se a medida em que os interesses forem sendo institucionalizados. Na interação com uma multiplicidade de atores, espera-se que as influências das comunidades epistêmicas sejam variáveis e contingentes, conforme jogos estratégicos mais amplos são jogados. Mas, para que se tornem capazes de transmitir ideias e informações, devem ser atores politicamente proativos. Possivelmente este seja o contexto mais desafiador, pois também podem haver comunidades epistêmicas portadoras de visões de mundo conflitantes aguardando um momento para acessar o processo político. A partir das evidências até então disponíveis, comunidades epistêmicas não se mostram dispostas a entrar em conflitos com grupos de interesses e, geralmente, reservam sua hostilidade para desacreditar outros especialistas.

2.2 A TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE THEODOR LOWI

Para formular um esquema interpretativo⁶ generalizável e comparável para as políticas públicas, Lowi (1964) baseou-se em trabalhos empíricos elaborados por diversos autores que fundamentaram sua análise em três pressupostos:

- a) os tipos de relações entre as pessoas são determinados por suas expectativas, isto é, pelo que elas esperam alcançar ou conseguir relacionando-se com as demais;
- b) na política, as expectativas são determinadas pelos *outputs*, pelas políticas públicas;
- c) assim, a relação política é determinada pelos *outputs* ou pelas políticas públicas, isto é, para cada tipo de política pública há um tipo distinto de relação política.

Em sua primeira classificação a partir destes pressupostos, Lowi (1964) definiu três tipos de políticas públicas em termos dos impactos esperados pelos atores: distributivas,

⁶ Lowi (1964) desenvolveu estas hipóteses, sobretudo, a partir de estudos empíricos publicados no livro *American Business and Public Policy*, por Raymond A. Bauer, Ithiel de S. Pool e Lewis A. Dexter. Em seu artigo, Lowi (1964) discutiu algumas das limitações de abordagens pluralistas e elitistas para tratar a multiplicidade de grupos que existem em arenas políticas de barganha multicêntricas e descentralizadas. Seu objetivo era antecipar os padrões descritos nos estudos de casos do livro, a partir de um esquema interpretativo teórico sobre a participação de governantes, grupos de interesses e coalizões em processos decisórios de políticas públicas.

regulatórias e redistributivas e posteriormente, com influência das Ciências Jurídicas, Lowi (1970) inseriu a coerção como elemento base de sua tipologia. A figura 5, abaixo, classifica os quatro tipos de políticas públicas a partir dos tipos de coerção (Lowi, 1972).

Figura 5 - Tipos de coerção e tipos de políticas públicas elaborados por Lowi.



Fonte: Traduzido pela autora de Lowi (1972).

Na figura 5, as variáveis da parte externa superior indicam que políticas públicas podem aplicar coerções aos indivíduos ou seu ambiente de conduta, enquanto as variáveis da parte externa à esquerda apontam para uma probabilidade imediata ou remota. De acordo com Lowi (1972), o modo mais eficiente de observar mudanças em direção à cada variável é olhar pelos olhos dos participantes do processo, para captar suas expectativas acerca das propriedades coercivas que estão em jogo. Do cruzamento entre as variáveis, Lowi (1964, 1972) descreve quatro tipos de políticas públicas que podem ser sintetizadas do seguinte modo:

(i) Políticas distributivas

Como as sanções são indiretas ou estão ausente, há uma probabilidade remota de coerção a condutas individuais. Envolvem decisões tomadas por múltiplos participantes, cujas relações políticas aproximam-se de uma não-interferência mútua, e beneficiam grupos restritos com custos difusos que recaem sobre o conjunto da sociedade. Como são os casos de programas baseados em serviços ou subsídios nos quais o elemento coercivo é substituído

no sistema de receitas geral, a exemplo dos subsídios agrícolas, de incentivos fiscais ou do Programa Fome Zero.

(ii) Políticas regulatórias

Como interesses públicos introduzem sanções diretas, há uma probabilidade imediata de coerção a condutas individuais. Envolve decisões que evidenciam, no curto prazo, os favorecidos e os desfavorecidos e não entram em funcionamento até que haja uma questão sobre o comportamento de alguém. São os casos dos Códigos de Trânsito e Florestal e da função social da propriedade privada da terra. No longo prazo, todas as políticas podem ser consideradas regulatórias porque uma decisão governamental acerca do uso dos recursos pode substituir, ou minimamente reduzir, as alternativas privadas.

(iii) Políticas redistributivas

Como não se faz necessário esperar surgir questões individuais para aplicar sanções, há uma probabilidade imediata de coerção ao ambiente de conduta. Envolve decisões que evidenciam, no curto prazo, os favorecidos e os desfavorecidos de forma associada às classes sociais. Como são os casos da tributação progressiva, do sistema previdenciário e da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. No longo prazo, todas as políticas também podem ser consideradas redistributivas, pois as pessoas pagam mais impostos do que recebem em serviços.

(iv) Políticas constitutivas

Como as sanções estão ausentes e não abordam comportamentos individuais de jeito nenhum, há uma probabilidade remota de coerção ao ambiente de conduta. Envolve decisões que definem competências, jurisdições e regras da elaboração de políticas públicas. Para envolver interesses públicos, necessitam afetar de forma consistente um grande número de pessoas ou, independentemente de seu escopo, expressar claramente um estado de direitos, identificando cada pessoa como cidadão e estabelecendo padrões morais para condutas. São os casos da Lei nº76 de julho de 1993, ou Lei do Rito Sumário, da criação do INCRA e do reconhecimento, pela Constituição Federal de 1998, dos direitos de populações indígenas e remanescentes de comunidades quilombolas sobre o território que ocupam.

A tipologia ainda considera, em países democráticos com sistemas presidencialistas, a responsabilidade política assumida pelos Presidentes em relação aos burocratas e ao Poder Legislativo, bem como a participação de cientistas na especificação das consequências e dos impactos das escolhas de políticas públicas disponíveis para a sociedade (Lowi, 1972). A presente investigação lança mão de alguns elementos da tipologia de políticas públicas proposta por Lowi para compreender as condições de escopo e o mecanismo causal de especialistas diante das incertezas, complexidades e conflitos na formulação de instrumentos coercivos relacionados ao acesso, aos usos e às funções da terra no Brasil.

2.3 A ABORDAGEM DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

A abordagem dos múltiplos fluxos está no bojo de uma série de estudos que se concentram em explicar como as questões chamam a atenção dos governantes e porque, mesmo dentro do limitado conjunto de questões levadas em consideração, nem todas são, necessariamente, convertidas em políticas públicas (CAPELLA E BRASIL, 2015). Ao buscar entender como alguns temas são priorizados enquanto outros são ignorados pelos governos, a abordagem contribui para compreender a formação das agendas políticas e para explicar os momentos em que ocorrem mudanças rápidas e significativas nelas (BRASIL E CAPELLA, 2015). De modo simplificado, a abordagem considera a formulação de políticas públicas como um conjunto de processos que inclui estabelecer uma agenda, especificar alternativas, escolher uma delas e implementar a decisão, sendo que o sucesso de um tema ou questão em um não implica seu sucesso em outros processos (KINGDON, 1995).

A agenda é entendida como uma lista de temas ou problemas que se tornam alvo da atenção de autoridades de dentro ou de fora dos governos, desde que estreitamente relacionadas a eles, e que variam por setores ou áreas específicas (KINGDON, 1995). Pode ser diferenciada entre agenda governamental, enquanto uma lista de temas que se tornam objeto de séria atenção por governantes, e agenda decisória, como os temas encaminhados para deliberação, seja pela promulgação de uma lei ou escolha presidencial (KINGDON, 1995). Estas agendas são formadas a partir de dois processos, um que estabelece a agenda governamental, reduzindo os temas possíveis ao conjunto daqueles que, de fato, se tornarão

o foco da atenção dos governantes, e outro que especifica alternativas para a agenda decisória, restringindo todas as soluções concebíveis daquelas que serão realmente consideradas pelos tomadores de decisão (KINGDON, 1995). Na abordagem, ambos os processos são formados por três fluxos com dinâmicas independentes e regras próprias, que não se apresentam como estágios, fases ou etapas ordenadas e podem unir-se em determinados momentos: (i) fluxo dos problemas, (ii) fluxo da dinâmica política e (iii) fluxo das soluções e alternativas (KINGDON, 1995). Cada um dos fluxos da abordagem podem ser assim descritos, em acordo com Kingdon (1995):

(i) Fluxo dos problemas

Consiste no reconhecimento dos temas ou questões e na definição dos problemas por parte dos governantes. Transformar uma questão em problema implica acreditar que algo deva ser feito para mudá-la. É um momento crítico que afeta de forma significativa o processo de estabelecimento da agenda governamental, pois a atenção que governantes dispõem depende da forma como tomam conhecimento de uma questão ou pelo modo como um problema é definido. O que pode ocorrer tanto por meio de indicadores, mais ou menos sistemáticos, que mostrem e avaliem mudanças em uma questão, ou diante da ocorrência de crises, desastres, além de experiências simbólicas no contexto pessoal ou político, ou ainda por feedbacks, formais ou informais, de políticas preexistentes.

(ii) Fluxo da dinâmica política

Consiste na dinâmica de eventos que, independente do reconhecimento de um problema pelos governantes ou do desenvolvimento de soluções e alternativas, causam desdobramentos na esfera política. São poderosos formadores de agendas. Ocorrem quando participantes do processo político percebem mudanças na atmosfera política nacional ou na opinião pública, durante eleições ou, ainda, diante de pressões de grupos de interesses e forças políticas organizadas.

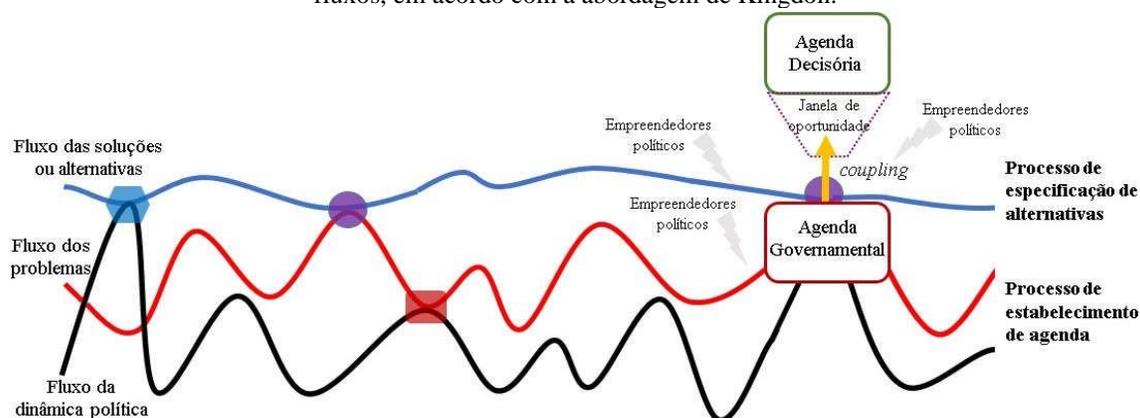
(iii) Fluxo das soluções ou alternativas

Consiste no fornecimento de soluções ou alternativas para a ação governamental, reduzindo o número de soluções aceitáveis àquelas que serão realmente consideradas pelos

governantes. Ocorre por meio do envolvimento de especialistas, burocratas de carreira ou, ainda, pelo amaciamento do sistema e pela geração e filtragem no âmbito das próprias políticas públicas, que substituem a aleatoriedade da seleção por critérios lógicos e analíticos ou por padrões de apoios e oposições.

A figura 6, abaixo, foi elaborada pela autora a partir de Kingdon (1995) para ilustrar as associações entre os três fluxos nos processos de estabelecimento da agenda governamental e de especificação de alternativas para a agenda decisória e será descrita na sequência:

Figura 6 - Esquema de formação das agendas governamental e decisória pela associação entre múltiplos fluxos, em acordo com a abordagem de Kingdon.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Kingdon (1995).

A figura 6 ilustra o processo de estabelecimento da agenda governamental pela associação entre os fluxos dos problemas, linha vermelha, e da dinâmica política, linha preta. Uma determinada questão pode ser inserida na agenda governamental quando tomadores de decisões reconhecem-na e definem-na como um problema por meio de indicadores, crises, desastres, feedbacks de políticas pré-existentes, experiências pessoais ou, ainda, eleições, mudanças na atmosfera política ou na opinião pública, pressão de grupos de interesses e de forças políticas. Por sua vez, o processo de especificação de alternativas para reduzir o número de soluções aceitáveis àquelas que serão realmente consideradas pelos governantes

na agenda decisória é ilustrado na figura 6 a partir da associação entre o fluxo de soluções ou alternativas, linha azul, e a agenda governamental. Outras associações, representadas na figura 6 pelo hexágono azul e pelo círculo roxo, também podem levar questões à agenda. Mas a probabilidade de um assunto ser priorizado no processo decisório aumenta com a associação entre os três fluxos, dos problemas, das soluções e alternativas e da dinâmica política (KINGDON, 1995).

A figura 6 também representa a janela de oportunidade, trapézio roxo, para uma questão chegar à agenda decisória, retângulo verde. A abordagem de Kingdon (1995) considera que eventos previsíveis ou imprevisíveis e independentes entre si que ocorram nos fluxos políticos, transformando questões em problemas ou modificando a dinâmica ou a atmosfera política, abrem pequenas, breves e escassas janelas de oportunidade entre a agenda governamental e decisória. A associação completa entre os fluxos políticos, ou *coupling* seta amarela, diante de crises ou desastres, a partir de eleições, de alterações em legislações, etc, aumenta significativamente as chances de um determinado tema chegar à agenda decisória (KINGDON, 1995).

A figura 6 também representa a participação dos empreendedores políticos no estabelecimento da agenda governamental, especificação das alternativas e associação entre os três fluxos políticos. Na abordagem dos múltiplos fluxos, empreendedores políticos são participantes que “alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre suas concepções dos problemas, tentando fazer com que estas autoridades vejam os problemas da mesma forma que eles” (KINGDON, 1995, p.228). Empreendedores políticos habilidosos contribuem para levantar preocupações e inserir questões na agenda governamental, apresentar propostas no fluxo das soluções ou alternativas e, na abertura de janelas de oportunidade à agenda decisória, associar fluxos políticos (KINGDON, 1995).

A abordagem dos múltiplos fluxos assume relevância por diferenciar os processos e os participantes na formulação de políticas públicas⁷ e por compreender que ambos podem tornar-se capazes de impulsionar ou obstruir determinadas questões na agenda (KINGDON,

⁷ A abordagem dos múltiplos fluxos não chega ao mesmo grau de detalhamento sobre os participantes dos processos, a quem diferencia apenas entre “visíveis”, que recebem considerável atenção da mídia e da população em geral (Presidentes e assessores de alto escalão do Poder Executivo, membros importantes do poder legislativo, partidos políticos e comitês de campanha, além da própria mídia), e “invisíveis” (acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso ou analistas que trabalhem para grupos de interesses) (Kingdon, 1995). Na presente investigação, esta distinção não será considerada.

1995). Ao lançar mão de alguns de seus conceitos, a presente investigação pretende discernir condições de escopo de uma comunidade epistêmica nos processos de estabelecimento de agenda e especificação de soluções e alternativas envolvendo um tema incerto, complexo e altamente conflitivo como a questão fundiária nacional.

2.4 À GUIA DE SÍNTESE: CATEGORIAS DE ANÁLISE UTILIZADAS PARA INVESTIGAR INFLUÊNCIAS DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS ENVOLVENDO QUESTÕES CONFLITIVAS

Após a apresentação das abordagens das comunidades epistêmicas, dos múltiplos fluxos e da tipologia de políticas públicas de Theodor Lowi, o presente tópico traz uma síntese das categorias de análise utilizadas para investigar a influência de especialistas na formulação de políticas públicas domésticas envolvendo temas incertos, complexos e altamente conflitivos. A figura 7, a seguir, apresenta elementos das abordagens das comunidades epistêmicas e dos múltiplos fluxos que contribuíram para definir a natureza, as condições de escopo e os mecanismos causais da ABRA, enquanto uma comunidade epistêmica organizada em torno da questão fundiária no Brasil, na formulação do I PNRA, em 1985, e do II PNRA, em 2003:

Figura 7 - Síntese das categorias de análise das abordagens das comunidades epistêmicas e dos múltiplos fluxos utilizadas na investigação das influências especialistas na formulação de políticas públicas domésticas envolvendo questões conflitivas.

Comunidades epistêmicas		
Natureza O que são?	- redes de especialistas	- crenças e princípios normativos - crenças causais - noções de validade do conhecimento - iniciativa política comum
Condições de escopo Quando exercem influências?	- demanda - acesso	- estabelecimento de agenda - especificação de alternativas - janelas de oportunidades
Mecanismo causal Como exercem influências?	- processos de aprendizagem	- empreendendo a política - associando fluxos políticos

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação a natureza das comunidades epistêmicas, a figura 7 aponta que podem ser entendidas, conforme Haas, como redes de especialistas de diversas áreas que compartilham suas crenças e princípios normativos, crenças causais, noções de validade conhecimentos sobre determinadas questões e possuem uma iniciativa política comum para participar da formulação de políticas públicas. Quanto as condições de escopo, a figura 7 indica que as comunidades epistêmicas, segundo Löblová, podem exercer influências na formulação de políticas públicas a partir de uma demanda por contribuições, sem a qual não acessam o Estado ou tomadores de decisões. Segundo Kingdon, podem ocorrer condições de escopo durante o estabelecimento da agenda governamental, a especificação de alternativas ou, ainda, na abertura de janelas de oportunidades à agenda decisória. No que se refere ao mecanismo causal, a figura 7 mostra que, de acordo com Haas, as comunidades epistêmicas promovem processos de aprendizagem para, segundo Dunlop e Radaelli, atualizar aquilo em que se acredita a respeito da questão, do problema e das soluções. E, conforme Kingdon, buscam associar fluxos políticos para facilitar a passagem de um tema à agenda decisória. Por fim, em acordo com Lowi, as condições de escopo e o mecanismo causal de comunidades epistêmicas no processo político também estão diretamente vinculados às expectativas em torno do tipo de política pública em jogo, se distributiva, regulatória, redistributiva ou constitutiva.

3 O QUE SÃO COMUNIDADES EPISTÊMICAS? O CASO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA

Esta seção analisa a ABRA enquanto uma comunidade epistêmica em acordo com os elementos teóricos e conceituais descritos no subtópico 1.1.1 da Seção 1. Para isto, foi dividido em três tópicos. O primeiro, descreve três eventos que antecederam a fundação da ABRA – a Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo, promulgada em 1960 pela Assembleia Legislativa durante o Governo Carvalho Pinto; o III Curso Internacional de Reforma Agrária, realizado em 1963 pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) em Campinas-SP; e o Estatuto da Terra, promulgado em 1964 pelo Congresso Nacional durante o Governo Castello Branco – que se mostraram relevantes para diferenciar uma rede de profissionais de outros participantes até então presentes no debate sobre a questão fundiária no Brasil no início da década de 1960. O segundo tópico aborda a fundação da ABRA, para manter a chama acesa, em 1967, e descreve a iniciativa política comum entre seus membros para tratar da política de reforma agrária durante uma ditadura militar no Brasil. Divide-se em um subtópico que apresenta o Boletim da ABRA, publicação mensal lançada pela associação em 1971 para empreender a reforma agrária em um período de forte repressão política. O terceiro e último tópico traz uma síntese da seção, analisando tais antecedentes a partir de um sistema dinâmico em quatro níveis, quando especialistas passaram a compartilhar suas próprias visões de mundo, ou *epistemes*, crenças e princípios normativos acerca da questão fundiária nacional, bem como um conjunto de crenças causais oriundas de suas expertises sobre quais ações poderiam ser direcionadas pelo Estado brasileiro para solucionar o problema e de noções de validade de conhecimentos sobre o tema em uma rede com uma iniciativa política comum que resultou na fundação da ABRA em 1967.

3.1 ANTECEDENTES DA FUNDAÇÃO DA ABRA

Ao final da II Guerra Mundial (1939-1945) o mundo viveu grande tensão com a oposição entre o bloco capitalista, de países liderados pelos Estados Unidos da América, e o bloco socialista, de países liderados pela ex-União Soviética. E em janeiro de 1949, Harry S. Truman mudou o curso da história ao utilizar, em seu primeiro discurso enquanto presidente dos Estados Unidos da América, o adjetivo “subdesenvolvimento” para designar tanto os países que haviam sido destruídos durante a guerra quanto aqueles onde parcela significativa da população vivia sob condições de fome e pobreza (RIST, 2008). Seu discurso dividiu um mundo altamente polarizado em dois novos opostos, desenvolvidos e subdesenvolvidos, e caracterizou quase que imediatamente cerca de metade da população mundial como subdesenvolvida. A possibilidade do desenvolvimento adentrou no campo da política e, permeando interesses e expectativas generalizados, estimulou diversas iniciativas em todas as sociedades, incluso em países do bloco socialista (NAVARRO, 2001).

No Brasil, o desenvolvimentismo tornou-se uma ideologia econômica dominante durante os anos 1950⁸ (BIELSCHOWSKY, 2000), instigando um conjunto de ações para solucionar os problemas associados ao subdesenvolvimento, dentre as quais industrializar e modernizar os processos produtivos. O auge do pensamento desenvolvimentista – um “projeto” de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização integral, do planejamento e do apoio estatal – ocorreu durante o Governo Juscelino Kubitchek (1956-1961), quando a questão agrária nacional passou a ser enfatizada como um possível obstáculo para a industrialização (BIELSCHOWSKY, 2000). Neste período, quatro centros de reflexão da intelectualidade contribuíram com a construção teórica e política de uma questão agrária nacional e com o debate público sobre uma política de reforma agrária para o Brasil: o Partido Comunista do Brasil (PCB), alguns setores reformistas da Igreja Católica, a Comissão

⁸ Bielschowsky (2000) distingue cinco correntes de pensamento econômico a partir das quais os intelectuais debatiam entre os anos 1945-1964: a) neoliberais, que defendiam a livre movimentação das forças de mercado para atingir eficiência econômica; b) no setor privado, que eram favoráveis à diferentes graus de apoio estatal à acumulação privada; c) “não nacionalistas” no setor público, que eram favoráveis ao apoio estatal à industrialização, e inclinações à políticas de estabilização monetária; d) “nacionalistas” no setor público, que defendiam inversões estatais em setores estratégicos para a industrialização, como mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas e, de modo geral, opunham-se a políticas de estabilização; e) socialistas, vinculados ao Partido Comunista, em certo sentido defendiam a industrialização e a intervenção estatal para a transição ao socialismo.

Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e um grupo de economistas conservadores vinculados à Universidade Estadual de São Paulo (USP) (DELGADO, 2005).

As teses dos principais intelectuais agrários do PCB – Caio Prado Jr., Ignácio Rangel e Alberto Passos Guimarães – protagonizaram o debate da questão agrária no campo marxista (DELGADO, 2005). Enquanto Caio Prado Jr., acreditando em uma tendência ao assalariamento crescente da força de trabalho rural, e Ignácio Rangel, preocupado com a superpopulação rural e a liberação de mão-de-obra pelo setor agrícola aos demais setores, defendiam políticas de regulação do trabalho no capitalismo e atribuíam papel secundário à reforma agrária (DELGADO, 2005). Alberto Passos Guimarães observava o latifúndio no Brasil como uma espécie de feudalismo, que precisava ser transformado no capitalismo por meio de uma política de redistribuição de terras (DELGADO, 2005).

Já os setores reformistas da Igreja Católica defendiam o direito de propriedade privada da terra, exercendo influências na legitimação do conceito, em sua doutrina social, pelo princípio da função social (DELGADO, 2005), caracterizando uma política regulatória. Estes setores, que tiveram um papel importante na organização do sindicalismo rural brasileiro, também reconheciam a necessidade de uma reforma agrária por meio de desapropriações de terras mediante justa indenização (MEDEIROS, 1993), caracterizada como política distributiva.

A CEPAL, por sua vez, foi um fórum internacional importante de elaboração de diretrizes de políticas econômicas e formação dos principais economistas e planejadores da América Latina (MEDEIROS, 1993). As teses cepalinas no Brasil, protagonizadas por Celso Furtado, destacavam uma rigidez da oferta agrícola e atribuíam ao setor uma tendência de gerar tensões estruturais sobre a inflação, bem como crises frequentes de abastecimento, frente à crescente demanda urbana e industrial (DELGADO, 2005). Na concepção da CEPAL, diante da necessidade de modernizar e estimular uma produção para o mercado interno, uma agricultura baseada em grandes propriedades voltada à exportação e com baixo nível de incorporação tecnológica seria um obstáculo estrutural ao desenvolvimento (MEDEIROS, 1993). Deste modo, a CEPAL justificava a necessidade de modificar tanto a estrutura fundiária quanto as relações de trabalho no campo no Brasil (DELGADO, 2005).

Desde meados dos anos 1940, a demanda pela reforma agrária no país consistia em entidades de representação de trabalhadores do campo (associações, uniões e ligas) que

mobilizavam moradores, colonos, posseiros, foreiros, rendeiros e trabalhadores sem-terra para resistir a exploração do trabalho, imposta pelo acesso precário à terra, e defender a permanência dos lavradores na terra pela desapropriação dos latifúndios (MEDEIROS, 2015). Os principais adversários destas organizações eram o latifúndio, visto como um complexo de relações que conjugava a dependência pessoal ao uso da violência para impor obediência, e os grileiros, que se apropriavam da terra utilizando documentos falsificados (MEDEIROS, 2015). Mas, de acordo com Plínio de Arruda Sampaio, o problema agrário do país foi colocado, de fato, na agenda política nacional a partir da organização das Ligas Camponesas (ABRA, 2005). As Ligas Camponesas emergiram no nordeste do país nos anos 1950 tendo como porta-voz o advogado Francisco Julião. Compreendiam que os trabalhadores do campo envolviam diversas categorias sociais, como arrendatários, parceiros, meeiros, moradores, ocupantes, sitiantes, colonos, comumente referidos como "camponeses", e propunham a eliminação dos latifundiários enquanto classe social e a divisão das terras entre aqueles que nela quisessem trabalhar, como forma de promover o rápido desenvolvimento das forças produtivas no campo e na cidade e de criar condições para uma revolução socialista no país (MEDEIROS, 1993).

Estas reflexões consistiram em um “referencial setorial” na agenda pública nacional, reivindicado por acadêmicos (Caio Prado Jr., Ignácio Rangel, Alberto Passos Guimarães, Celso Furtado), políticos (nomeadamente o Governo de João Goulart) e movimentos sociais (Ligas Camponesas, União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura) que clamavam por um conjunto de reformas estruturais para dinamizar o mercado interno, dentre a reforma agrária (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Nesta época, embora dezenas de projetos de lei de reforma agrária tenham sido apresentados ao Congresso Nacional⁹, nenhum chegou a ser aprovado, pois o regime populista de JK havia forjado um projeto que reforçava os programas de colonização de terras¹⁰ (TAVARES DOS SANTOS, 1995).

⁹ Segundo Plínio de Arruda Sampaio (ABRA, 2005) o tema era colocado na agenda por intelectuais e profissionais que se interessavam pelo assunto, como no caso dos projetos de lei apresentados pelos deputados Joaquim Nunes Coutinho Cavalcanti e Nestor Duarte.

¹⁰ Tavares dos Santos (1995) distinguiu dois períodos em que predominaram políticas de distribuição de terras, um entre 1930 e 1945, quando foram voltados ao assentamento de trabalhadores rurais; e outro entre 1946 e 1964, quando foram criados 85 programas de colonização públicos ou privados em resposta do Estado ao aumento das lutas sociais no campo.

O quarto protagonista dos debates sobre reforma agrária no Brasil nos anos 1960 era um grupo de economistas conservadores da USP, liderados pelo economista Delfim Neto, com um pensamento econômico em assuntos agrários contrário às teses anteriores (DELGADO, 2005). Estes economistas observavam a agricultura por uma lente genérica, cujas funções básicas seriam as de não exercer pressões estruturais sobre o Índice Geral de Preços, a balança comercial e a produção industrial (DELGADO, 2005). O grupo negava a existência de uma questão agrária ou de uma crise do ou no setor primário da economia nacional e desconsiderava a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevalentes no meio rural como problemas econômicos relevantes (DELGADO, 2005). Contrapondo o referencial anterior, este “referencial setorial” da agenda pública nacional argumentava que, para cumprir suas funções no desenvolvimento econômico do país, a agricultura necessitava modernizar-se tecnologicamente por meio de um conjunto de políticas distributivas, como crédito rural, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, subsídios para a aquisição de insumos e garantia de preços mínimos (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Em meio a disputa pela hegemonia mundial na Guerra Fria, em 1959 a Revolução Cubana desencadeou uma forte instabilidade política. E, sob a égide desenvolvimentista, em 1961 o Presidente dos Estados Unidos da América, John Kennedy, lançou um programa de ajuda internacional aos países latino-americanos chamado de “Aliança para o Progresso”. Dentre os objetivos do programa estavam a implementação de um conjunto de reformas de base econômica e social, como tributária, administrativa, bancária, eleitoral, consideradas a época como necessárias para melhorar o nível de vida das populações latino-americanas. Para redigir o plano de ação da “Aliança para o Progresso”, em agosto de 1961 a Organização dos Estados Americanos (OEA) convocou uma Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) em Punta del Este, Uruguai, que contou com representantes dos governos de todos os países da América Latina. Durante a reunião também foram debatidos os problemas fundiários na região e, visando contribuir com a estabilidade política e conter o avanço do bloco socialista no continente, a reforma agrária acabou sendo incluída entre os objetivos básicos da “Aliança para o Progresso” com a orientação de transformar efetivamente estruturas e sistemas injustos de propriedade e exploração da terra substituindo o latifúndio e o minifúndio por sistemas justos de propriedade. O encerramento da reunião foi marcado pela assinatura da “Carta de Punta del Este” por representantes de 22

países da América Latina, dentre os quais o Presidente Jânio Quadros alguns dias antes de entregar seu pedido de renúncia ao cargo.

No Brasil, com a crise econômica desencadeada pelo agravamento de uma crise cambial e por uma deterioração monetária que ocorria desde o fim dos anos 1950, as reformas de base propostas pela Aliança para o Progresso passaram a figurar, ao lado do controle da inflação e do balanço de pagamentos, nos debates acerca da necessidade de distribuição de renda (BIELSCHOWSKY, 2000). E o encontro entre distintas perspectivas e projetos apontando para as reformas estruturais e convergindo para uma crítica à concentração da propriedade fundiária no país, potencializada pela imensa quantidade de lutas por terra, acabou transformando a reforma agrária no carro-chefe de um projeto nacional desenvolvimentista para o Brasil no início dos anos 1960 (MEDEIROS, 1993).

3.1.1 A Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo, 1960

No estado de São Paulo, o tema agrário foi colocado na agenda no bojo do pensamento desenvolvimentista com a eleição de Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto (1958-1963) para governador. Segundo o economista Ruy Aguiar da Silva Leme¹¹, no final dos anos 1950 um aumento de uma alíquota de imposto sobre a venda e consignação de produtos havia gerado um excedente considerável de recursos no estado (BCB, 2019), de modo que o Governador Carvalho Pinto criou um Grupo de Planejamento responsável por elaborar um Plano de Ação do Estado de São Paulo (PAGE) para apresentar as bases técnicas da utilização destes recursos. O Grupo de Planejamento foi vinculado pelo Governador diretamente ao seu gabinete, para fiscalizar suas atividades, e a coordenação foi designada à seu Chefe de Gabinete, o jovem advogado Plínio de Arruda Sampaio (TOLENTINO, 2011). Segundo Plínio de Arruda Sampaio¹², a escolha dos membros do grupo começou antes mesmo das eleições e não obedeceu a critérios políticos¹³ (TOLENTINO, 2011). Na

¹¹ Em entrevista concedida ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas em 16 e 17/12/1997.

¹² Em entrevista concedida à Celia Aparecida Ferreira Tolentino em 03/10/1989.

¹³ Fizeram parte Plínio de Arruda Sampaio, o economista Diogo Adolpho N. de Gaspar, Celeste Ângela de Souza Andrade, do Departamento de Estatística do Estado, Paulo Menezes M. da Rocha, professor da Politécnica-USP, Rui Aguiar da Silva Leme, professor da Politécnica-USP, Antônio Delfim Netto, professor

avaliação de Ruy Leme, que integrou o Grupo de Planejamento, as nomeações foram feitas a partir de critérios técnicos e nenhum membro era vinculado ao grupo político do governador ou, nas palavras dele, “todos técnicos, sem passado político” (BCB, 2019, p.30). Do mesmo modo que JK com o Plano de Metas, Carvalho Pinto falava do desenvolvimento em nome da neutralidade e da supremacia da esfera administrativa sobre a política partidária (TOLENTINO, 2011).

A proposta inicial elaborada pelo Grupo de Planejamento ao PAGE previa a destinação de recursos em igual medida para a indústria e para a agricultura do estado, desde que esta se tornasse gradativamente funcional ao projeto de modernização e urbanização crescentes no país (TOLENTINO, 2011). O objetivo do PAGE era que o Estado investisse em setores nos quais a iniciativa privada não pretendia investir, como centrais de abastecimento e distribuição, estradas, portos, formação de mão-de-obra e entre outros, e entre as classes produtoras rurais não haviam quaisquer expectativas de que ele pudesse interferir em seus interesses em torno da propriedade privada da terra (TOLENTINO, 2011), configurando políticas agrárias distributivas. A proposta de modernização da agricultura paulista também era pressionada por fatores de mercado e encontrava terreno favorável entre a elite paulista (TOLENTINO, 2011).

Todavia, de acordo com Plínio de Arruda Sampaio, diante das tensões causadas pela organização das Ligas Camponesas no Nordeste, Carvalho Pinto reconhecia a existência de um problema agrário no Brasil (ABRA, 2005). E, segundo o engenheiro agrônomo José Gomes da Silva¹⁴, então vinculado à Secretaria de Agricultura de São Paulo, embora naquele período o governador avaliasse que não havia uma questão agrária tão séria no estado, era necessário elaborar uma política voltada ao tema ou, nas palavras de Gomes da Silva, “a ideia era que São Paulo tinha de dar o exemplo” para o país (BRUNO E CARVALHO, 1996). Segundo Gomes da Silva¹⁵, em 1960 o economista Diogo Adolpho Nunes de Gaspar, membro do Grupo de Planejamento, participou de uma reunião da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque, e trouxe consigo um exemplar da publicação “Progressos em Reforma Agrária”, contendo informações sobre políticas de reforma agrária implantadas

de economia da USP, Sebastião Advíncula da Cunha, funcionário do BNDE, Orestes Gonçalves, funcionário da Secretaria da Fazenda e Ruy Miller Paiva, agrônomo da Secretaria da Agricultura (TOLENTINO, 2011).

¹⁴ Em entrevista concedida à Regina Bruno e Abdias Vilar Carvalho em 06/07/1996.

¹⁵ Em entrevista concedida à Renato Simões em 01/05/1993

em todo o mundo (SIMÕES, 1993). Ainda de acordo com Gomes da Silva, Diogo entregou a publicação à José Bonifácio Coutinho Nogueira, então Secretário de Agricultura, e ambos convenceram o Governador a formular uma proposta de reforma agrária para São Paulo (SIMÕES, 1993).

Segundo Plínio de Arruda Sampaio, os instrumentos foram propostos por Gomes da Silva e pelo engenheiro agrônomo Carlos Lorena, também vinculado à Secretaria de Agricultura, e mediados junto ao Grupo de Planejamento pelo Secretário de Agricultura, José Bonifácio (ABRA, 2005). Na avaliação de Gomes da Silva, o nome Revisão Agrária mostrou-se uma questão semântica pois, na conjuntura da época e para a figura de Carvalho Pinto, reforma agrária soava “como bandeira de esquerda” (SIMÕES, 1993). A Revisão Agrária foi elaborada pela via da tributação progressiva, tendo como pontos fundamentais a reversão do valor total do imposto arrecadado sobre a terra no assentamento de trabalhadores rurais sem terra residentes no Estado, a isenção de tributos ao pequeno produtor e o financiamento de uma política agrícola para a pequena produção, sobretudo, de alimentos (TOLENTINO, 2011).

Naquele período, a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) ficava sob a responsabilidade dos governos estaduais e seu cálculo baseava-se no tamanho e no valor venal das propriedades agrícolas (TOLENTINO, 2011). De acordo com um dos membros da ABRA entrevistados para a pesquisa¹⁶, a tributação até então aplicada era tão baixa que a proposta geraria um aumento substantivo nos recursos do estado (E12, informação verbal). E, na avaliação de Gomes da Silva, mesmo que a constituição em vigor na época previsse pagamento prévio e em dinheiro aos proprietários de áreas destinadas aos assentamentos, a proposta mostrava-se economicamente viável (BRUNO E CARVALHO, 1996). Assim, o anteprojeto de lei de Revisão Agrária do Governo Carvalho Pinto consistiu em um reordenamento fundiário do Estado de São Paulo que fomentava a substituição lenta e gradual de grandes propriedades contraproducentes ou improdutivas, através de imposto mais alto para terras sem cultivo, por assentamentos de pequenas unidades familiares tecnicamente eficientes, capitalizadas e produtoras de alimentos, funcionais ao projeto de industrialização

¹⁶ Em entrevista concedida à autora em 22/10/2020.

e urbanização crescentes no país (TOLENTINO, 2011), configurando-se como uma política redistributiva.

O projeto de lei 154/60 foi enviado à Assembleia Legislativa de São Paulo em abril de 1960. Em sua apresentação, o Governador Carvalho Pinto apontava para um caráter social do ITR enquanto regulador do uso da propriedade rural, ao mesmo tempo em que relativizava a existência de latifúndios improdutivos no estado (TOLENTINO, 2011). Segundo Gomes da Silva, a proposta foi recebida com entusiasmo pelos produtores rurais que estiveram presentes na sessão solene de lançamento da Revisão Agrária com o Governador no Palácio Campos Elíseos, mas assim que eles tiveram conhecimento do conteúdo começaram a contestá-la (BRUNO; CARVALHO, 1996).

De acordo com Gomes da Silva, as objeções ao projeto de lei colocaram o Secretário de Agricultura, José Bonifácio, em uma situação bastante delicada (BRUNO E CARVALHO, 1996). Ao perceber a dificuldade em que ele se encontrava, Gomes da Silva relatou que propôs a criação de um esquema para defender o projeto e promover a ideia da Revisão Agrária no Estado (SIMÕES, 1993). O esquema, sob a coordenação de Gomes da Silva, utilizou o moderno sistema de comunicação montado pela Secretaria de Agricultura para angariar o apoio da opinião pública e de outros setores específicos da sociedade por meio dos jornais, do rádio e da televisão (TOLENTINO, 2011).

Segundo Gomes da Silva, além da divulgação nos meios de comunicação, no auge dos debates eles também inventaram “um trem para a Revisão Agrária”, que saiu de São Paulo em direção à cidade de Presidente Prudente parando em diversos municípios do interior para realizar debates entre organizações de representação patronal e de trabalhadores da agricultura do Estado e que contavam com a participação de agricultores, câmaras municipais e associações civis (SIMÕES, 1993). Ainda de acordo com Gomes da Silva, os principais argumentos utilizados pelos propositores da Revisão Agrária tentavam desvincular a ideia da reforma agrária do comunismo e de outras propostas consideradas subversivas na época (BRUNO E CARVALHO, 1996). Para isto, eles mencionavam nos debates o Homestead Act – uma política de distribuição de terras implementada nos Estados Unidos da América no século XIX – para desassociar os instrumentos propostos pela Revisão Agrária de políticas de estatização que afrontassem o direito à propriedade privada da terra ou, nas palavras dele,

para dizer que “reforma agrária não é coisa de comunista. Reforma agrária foi feita pelos americanos” (BRUNO; CARVALHO, 1996).

Durante os nove meses em que tramitou na Assembleia Legislativa, o projeto de lei foi noticiado pela imprensa do país inteiro, alcançando um nível de repercussão que mostrou o quão complexa e limítrofe era a questão da propriedade rural na década de 1960 (TOLENTINO, 2011). E, criticado por partidos tanto de direita quanto de esquerda, o projeto conquistou apoios ou recebeu contestações de diversos setores e instituições de peso no cenário nacional (TOLENTINO, 2011). A repercussão positiva foi maior do que a esperada pelos proponentes, sendo que entre os defensores estavam os setores progressistas e, até mesmo, algumas posições mais conservadoras da Igreja Católica, os sindicatos e as associações urbanas, a influente União das Cooperativas do Estado de São Paulo e partidos políticos como o PCB (TOLENTINO, 2011). Enquanto entre os opositores estavam a Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), setores mais conservadores da Igreja Católica e partidos políticos como o Partido Social Democrático (PSD) (TOLENTINO, 2011).

Após diversas tentativas dos partidos contrários para retirar a proposta da pauta, a votação final do projeto pela Assembleia Legislativa ocorreu na madrugada de 28 de dezembro (TOLENTINO, 2011). Aprovado por 61 votos a favor e 12 contra, foi promulgado na Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo, nº 5.994 de 30 de dezembro de 1960 (TOLENTINO 2011). Por meio desta lei, o Governo Carvalho Pinto chegou a criar dois núcleos-piloto, os Assentamentos Capivari, que beneficiou 72 famílias em Campinas-SP, e Santa, Helena, com 113 famílias assentadas em Marília-SP. Todavia, a Revisão Agrária foi viável durante um curto período (TOLENTINO, 2011). Apenas quatro meses depois de sua aprovação, uma articulação feita pela SRB levou o Senado Federal a promulgar a Emenda Constitucional nº5, em abril de 1961, transferindo a responsabilidade da arrecadação do ITR aos municípios (TOLENTINO, 2011). A Lei de Revisão Agrária, que chegou à agenda decisória no estado de São Paulo enquanto uma política redistributiva fundamentada pelo mecanismo da tributação progressiva da propriedade da terra, teve sua implementação inviabilizada a partir da entrada de novos participantes no processo decisório ou, nas palavras de Gomes da Silva, “aprovaram o projeto, mas nos tiraram a fonte de recursos” (BRUNO E CARVALHO, 1996).

3.1.2 O III Curso Internacional de Reforma Agrária, 1963

Segundo Gomes da Silva, no início dos anos 1960 a “Aliança para o Progresso” havia concluído que tinha pouca gente com uma formação fidedigna à questão agrária na América Latina (BRUNO; CARVALHO, 1996). Deste modo, o programa começou a demandar, junto a organismos internacionais especializados como a OEA, a Cepal e a Organização para a Agricultura e a Alimentação das Nações Unidas (FAO), a capacitação de pessoas idôneas pelos governos dos países latino-americanos para trabalharem com programas nacionais de colonização e reforma agrária. Neste contexto, o IICA firmou com a OEA um projeto de estudos e capacitação amplamente conhecido como Projeto 206. Os principais objetivos do Projeto 206 eram capacitar profissionais para melhorar a organização e a eficiência de instituições nacionais, aperfeiçoar metodologias e assessorar os governos nacionais na investigação dos obstáculos à Reforma Agrária e ao Desenvolvimento Rural, além de produzir e publicar informações sobre estes temas. Para isto, o projeto passou a oferecer uma série de cursos de curta e média duração com bolsas para profissionais das áreas de Agronomia, Sociologia, Direito e outras consideradas relacionadas ao Desenvolvimento Rural e a Reforma Agrária.

De acordo com Gomes da Silva, que naquele período havia acabado de assumir a direção do recém-construído Centro de Treinamento de Campinas-SP (CETREC)¹⁷, depois de sua participação na Lei de Revisão Agrária ele ainda continuava bastante motivado para debater o problema da terra no país e propôs que o centro sediasse um dos cursos do Projeto 206 do IICA (BRUNO; CARVALHO, 1996). Assim, a terceira edição do Curso Internacional de Reforma Agrária (CIRA)¹⁸ foi realizada entre os dias 20 de maio e 20 de julho de 1963 na cidade de Campinas-SP contando com a participação de trinta e oito profissionais – vinte e oito brasileiros e dez de outros países da América Latina – formados em Agronomia, Medicina Veterinária, Direito, Assistência Social, Economia, Geografia e Sociologia e que atuavam em órgãos nacionais e regionais encarregados de programas de reforma agrária ou similares.

¹⁷ Atual Centro de Treinamento (CETATE) da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI).

¹⁸ Segundo Gomes da Silva (1996), a primeira edição do CIRA ocorreu no Chile e a segunda na Colômbia, mas os documentos do IICA fazem menção a apenas uma edição anterior deste curso, ocorrida na Universidad de San José, na Costa Rica.

A primeira etapa do curso, ministrada no CETREC, consistiu em um embasamento teórico da influência da terra no desenvolvimento econômico e social da América Latina, em um diagnóstico dos problemas relacionados à estrutura agrária nos países e um levantamento de recursos e alternativas disponíveis para elaborar programas de reforma agrária, incluindo diversos aspectos técnicos agrônômicos, econômicos, sociais, legais, administrativos e financeiros. Entre os conferencistas estiveram presentes o sociólogo norte-americano T. Lynn Smith, o sociólogo brasileiro José Arthur Rios, o sociólogo e antropólogo alemão Rodolfo Stavenhagen, o agrônomo chileno Jacques Chonchol, o agrônomo brasileiro Carlos Lorena, o economista agrícola norteamericano Thomas Carroll e diversos outros importantes estudiosos da questão naquela época. Segundo Gomes da Silva, também estiveram presentes alguns dos técnicos que participaram da formulação e da implementação de políticas de reforma agrária no Japão e na Coreia do Sul (SIMÕES, 1993).

A segunda etapa do curso consistiu em duas viagens de observação e estudos práticos em áreas onde ocorriam conflitos por terra no Brasil. Segundo Gomes da Silva, a primeira viagem foi ao estado do Rio Grande do Sul, onde os participantes puderam conhecer os acampamentos e as demandas do Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) ao governo de Leonel Brizola (SIMÕES, 1993). Durante esta etapa também realizaram um trabalho prático, com o objetivo de elaborar projetos concretos de reforma agrária para a antiga Fazenda Sarandi, em Sarandi-RS, uma extensa área com título de domínio questionável ocupada pelo Master em janeiro de 1962. De acordo com o relato de Gomes da Silva, os participantes foram divididos em quatro equipes que apresentaram projetos detalhados e bastante diferentes entre si, o que pode ser ilustrado pelo trecho a seguir, extraído de sua entrevista:

Um [grupo] propôs uma solução coletiva para a área, para os 50 e poucos mil hectares. Outro grupo, do qual eu fiz parte, propôs a utilização segundo unidades familiares, que era a ideia mais romântica, mais próxima do código de reforma agrária da época. O terceiro grupo fez um projeto para exploração cooperativa e o quarto, uma fazenda mista. E nós tivemos de fazer a apresentação pública desse projeto, em Porto Alegre (SIMÕES, 1993).

Ainda segundo Gomes da Silva, a outra viagem realizada durante o curso foi à região Nordeste do Brasil, onde os participantes puderam conhecer as mobilizações e reivindicações

das Ligas Camponesas (SIMÕES, 1993). O encerramento do curso ocorreu em Recife-PE e contou, inclusive, com a presença do Marechal Humberto Castello Branco, então comandante do IV Exército Brasileiro (SIMÕES, 1993).

A realização do III CIRA no Brasil ofereceu aos participantes uma base de conhecimentos sobre a questão fundiária do país e da América Latina. Na avaliação de Gomes da Silva, o curso legitimou as ideias que fundamentaram tanto a Lei de Revisão Agrária de São Paulo quanto as reformas de base propostas pelo Governo João Goulart (SIMÕES, 1993). O curso também possibilitou a articulação do chamado “Grupo de Campinas”, como ficou conhecida uma rede formada por alguns profissionais que participaram do curso somados a mais algumas pessoas interessadas no tema agrário nacional naquele período (SIMÕES, 1993). A organização destes profissionais em uma rede que, por meio do curso ofertado pelo IICA, passou a compartilhar noções de validade do conhecimento sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural junto à uma série de organismos internacionais especializados em agricultura e economia alinhados à “Aliança para o Progresso”, suscitou a organização de uma comunidade epistêmica em torno da questão fundiária nacional. Nas palavras de Gomes da Silva, o III CIRA foi a “semente da fundação da ABRA”¹⁹ (SIMÕES, 1993).

3.1.3 O Grupo de Campinas e o Estatuto da Terra, 1964

Além de uma crise econômica, no início dos anos 1960 o Brasil também enfrentava uma forte crise política. Em agosto de 1961 o Presidente Jânio Quadros, que havia assumido em janeiro, apresentou um pedido de renúncia e deixou o cargo para seu vice, João Goulart (1961-1964), a quem as forças militares nacionais consideravam comunista. E o Presidente Jango, diante da intensificação da demanda por reforma agrária no país, criou em outubro de 1962a Superintendência de Política Agrária, que ficou responsável por formular e implementar a política no país (SUPRA) (MEDEIROS, 1993). A associação de uma dinâmica política nacional favorável à reforma agrária ao reconhecimento pelo Poder

¹⁹ Cortes (1990) ainda afirma que ao final do curso, em 1963, alguns participantes propuseram-se a fundar uma associação que tivesse como objetivo integrar a luta por reforma agrária em toda a América Latina, mas que dificuldades financeiras e de comunicação impediram a efetivação de tal objetivo.

Executivo da existência de um problema agrário no Brasil levou à constituição da SUPRA e, em 13 de março de 1964, resultou na assinatura pelo Presidente Jango do polêmico Decreto nº53.700. O decreto consistia em uma política redistributiva que previa desapropriar para fins de reforma agrária os imóveis com áreas superiores à 500 ha situados ao longo de rodovias ou ferrovias federais e à 30 ha em áreas beneficiadas por obras de irrigação, drenagem ou açudagem da União.

Entretanto, em 31 de março de 1964 um golpe de Estado depôs o Presidente João Goulart e uma junta militar assumiu o Poder Executivo. O golpe representou uma reação ao governo-nacional populista de Jango e, diante do medo da força dos movimentos em favor das reformas de base instaurarem um regime comunista ou uma “república sindicalista” no país, pretendia não só afastar o perigo do comunismo como, também, neutralizar o radicalismo de setores mais conservadores da sociedade (BRUNO, 1995). Em 15 de abril o Marechal Humberto Castello Branco assumiu a Presidência da República (1964-1967). Em um clima de aparente normalidade, o Poder Legislativo continuou funcionando e diversos projetos de lei relacionados à reforma agrária tramitavam no Congresso Nacional, a exemplo de um que havia sido apresentado pelo Governo João Goulart²⁰. De acordo com Gomes da Silva, os profissionais que se organizaram no Grupo de Campinas após o III CIRA no Brasil desconheciam a formulação técnica da proposta de Jango, mas sentiram uma necessidade de manifestar-se junto aos militares sobre uma política de reforma agrária para o país quando o Congresso Nacional colocou em tramitação o projeto de lei de autoria do Deputado Aniz Badra²¹:

Então, houve um movimento militar no dia 1º [de abril] e no dia 9 saiu o primeiro comunicado da junta, dizendo que a revolução tinha sido feita para acabar com a subversão e realizar reformas democráticas. O Congresso continuou a funcionar, colocou em tramitação um projeto de reforma agrária chamado Projeto Badra, que era um horror, superconservador. Foi nossa primeira reação. Nos juntamos para examiná-lo e mandar um telegrama aos generais, dizendo que era um absurdo, um retrocesso. Motivados por essa análise do projeto Badra nós começamos a nos reunir (SIMÕES, 1993).

²⁰ Para mais sobre o tema ver Natividade (2013), “A Questão Agrária no Brasil (1961-1964): uma arena de lutas de classe e intraclasse”.

²¹ Segundo Natividade (2013), o Projeto Badra tinha um viés produtivista bastante preocupado com a industrialização e a introdução de novas tecnologias no meio rural, sendo que apenas em um ponto específico apresentava a desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária mediante o pagamento em dinheiro ou, com a concordância do proprietário, em letras hipotecárias, ações de sociedade de economias mistas, bônus rurais ou títulos da dívida pública.

Segundo Gomes da Silva, como o Governo Castello Branco havia manifestado apoio ao Projeto Badra, o Grupo de Campinas não tinha expectativa de que os militares iriam implementar, de fato, uma política de reforma agrária (SIMÕES, 1993). Todavia, mediante aquilo que acreditavam a respeito da questão fundiária no Brasil, bem como a expertise que adquiriram com a Lei de Revisão Agrária de São Paulo e a participação no curso do IICA, estes profissionais resolveram empreender a política e tentar criar uma demanda para acessar os militares que haviam tomado o Poder Executivo. A partir de uma iniciativa política comum, o grupo começou a formular uma proposta com as ações que consideravam desejáveis ou viáveis para solucionar o problema da terra no país, como pode ser observado no trecho da entrevista de Gomes da Silva, a seguir:

Eu e mais um grupo de amigos que tinha feito o curso da FAO, o Carlos Lorena, o Fernando Soderó, o Copérnico e o então presidente da CONTAG, o José Rotta, reunimo-nos e dissemos: “Bom, vamos fazer um teste sobre a sinceridade dos militares”. Nós começamos a preparar as linhas gerais de um projeto de reforma agrária para enviar aos militares. Começamos a nos reunir toda noite para traçarmos as linhas da reforma inicial que era exequível, a partir daquela doutrina que a gente tinha aprendido no curso (BRUNO E CARVALHO, 1996).

Naquele período havia um certo esforço por parte do regime militar para continuar absorvendo as demandas que emergiram no pré-1964 (MEDEIROS, 1996). O Governo Castello Branco apresentou uma linha moderada, com uma visão de que a superação da crise econômica nacional passava por três questões relacionadas ao desenvolvimento do capitalismo no país: o combate à inflação, a mudança na política externa e a modernização da agricultura, mostrando-se a favor da legalidade e defendendo as reformas de base (BRUNO, 1995). Deste modo, a política de reforma agrária permaneceu na agenda governamental mesmo após o golpe. Todavia, contra uma opção socialista, o Presidente Castello Branco “tomou em mãos” a proposta de realizar, como medida prioritária para modernizar a agricultura nacional e neutralizar os conflitos sociais no campo, uma reforma agrária “democrática e cristã” (BRUNO, 1995).

Ainda em abril de 1964, o Presidente Castello Branco constituiu o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET). A criação de uma instância responsável por elaborar os fundamentos de uma lei de reforma agrária para o país, por meio de um documento base ao

anteprojeto do Estatuto da Terra e das Emendas Constitucionais necessárias, caracterizou um processo de especificação de alternativas para reduzir as soluções da questão agrária nacional em opções a serem realmente consideradas pelo regime militar. Para compor o GRET, além dos ministros do Planejamento, Roberto Campos, e da Agricultura, Oscar Thompson Filho, e de representantes técnicos e políticos dos principais ministérios do governo, também foram convidados técnicos da vertente reformista do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)²² do Rio de Janeiro, coordenada pelo engenheiro geógrafo Paulo de Assis Ribeiro (Bruno, 1995). O GRET contava, ainda, com a tutela direta do General Golbery do Couto e Silva, chefe do Serviço Nacional de Informação, e o acompanhamento esporádico do próprio Presidente Castello Branco (BRUNO, 1995).

Depois da notória mobilização contrária em 1960, em 1963 a Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo foi eleita pelo IPES e pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) como um modelo de reforma agrária para o país, justamente por sua ênfase em medidas tributárias para coibir o latifúndio, o que não passou despercebido pelo Governo Castello Branco (TOLENTINO, 2011). E, segundo Gomes da Silva, por intermédio do engenheiro agrônomo José Agostinho Drummond Gonçalves – que participava das reuniões em Campinas e conhecia tanto Paulo de Assis Ribeiro quanto o próprio Roberto Campos, por haver trabalhado em sua firma de consultoria – o Ministro do Planejamento convidou o Grupo de Campinas para compor o GRET (BRUNO; CARVALHO, 1996). Deste modo, o Grupo de Campinas criou uma demanda e obteve acesso formal ao processo de formulação de uma política de redistribuição de terras visando modernizar a agricultura brasileira no início da ditadura militar. O trecho a seguir, extraído da entrevista de Gomes da Silva, ilustra como ele foi escolhido pelos membros do Grupo de Campinas para representá-los no GRET:

Uma noite nós estávamos lá e tocou o telefone. Queriam falar com Drummond. Uma pessoa de pouco barro, mas muito interessado em política agrícola, mais na linha de financiamento, de crédito, de preços mínimos, etc. O Drummond havia trabalhado como assessor na Consultec, com o Roberto Campos e conhecia o Paulo de Assis Ribeiro. [...] mas quem estava a telefone era o Roberto Campos. O Drummond falou para o Roberto Campos o que nós estávamos fazendo aqui, em Campinas. O Roberto Campos perguntou: “Drummond, quem está coordenando?”.

²² De acordo com Bruno (1995), o convite à vertente do IPES do Rio de Janeiro significou uma tentativa do governo de isolar a vertente do IPES de São Paulo, cuja concepção considerava que toda e qualquer reforma agrária, independentemente de sua matriz teórica ou ideológica, era indesejável, pois representava uma ameaça à propriedade privada da terra.

“É um tal de José Gomes da Silva”. “Então chama ele. Gostaria de conversar com ele no telefone”. Aí ele pôs a mão no telefone e falou: “Zé Gomes, o Dr. Roberto Campos quer falar com você”. Aí o pessoal falou que era um trote. “Deixe de piada”. Todo mundo pensava que era gozação. Mas era o próprio. E eu fui lá. E ele falou: “você não quer fundir os dois grupos? Venham pra cá pra trabalhar junto”. “Eu vou conversar com o pessoal”, eu disse. Então o grupo achou que eu deveria ir pra lá. Eles continuariam trabalhando e eu ficaria numa espécie de articulação (BRUNO; CARVALHO, 1996).

Após a junção das propostas que vinham sendo elaboradas pelos dois grupos no interior do GRET, vieram à tona distintos entendimentos sobre quais deveriam ser os principais instrumentos coercivos para operar uma política de redistribuição de terras no Brasil. Ainda que ambos propusessem mecanismos redistributivos, as divergências recaíram, em especial, no uso da tributação, defendida pelo grupo do IPES do Rio de Janeiro, ou da desapropriação, considerada pelo Grupo de Campinas (BRUNO, 1995). Na avaliação de Gomes da Silva, o argumento do IPES em favor da tributação advinha da expertise de Paulo de Assis em montar sistemas de tributação e cadastros para prefeituras pela Consultec, a empresa do ministro Roberto Campos, e contrastava com a experiência prática do Grupo de Campinas (BRUNO; CARVALHO, 1996), cujos membros haviam participado da formulação e implementação da Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo. De acordo com o relato de Carlos Lorena²³, naquele período o Grupo de Campinas tendia a defender o instrumento da desapropriação e questionar a eficácia da tributação, frente ao peso político que a grande propriedade possuía no interior do país (BRUNO, 1995).

A composição interna do GRET abriu espaço para o pensamento reformista do IPES e os traços fundamentais do anteprojeto do Poder Executivo passaram a ser modificar o regime de posse e uso da terra via tributação, legitimar a pequena propriedade familiar e reforçar a noção da propriedade privada da terra condicionada à uma função social, prevista pela Constituição Federal vigente desde 1946 (BRUNO, 1995). Além do mecanismo de tributação progressiva da propriedade privada da terra, a proposta também apresentava a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como via complementar para operar a política, configurando uma política redistributiva para o Brasil. Seguindo o pensamento da Igreja Católica, a noção de função social substituía a velha tradição do direito de propriedade proveniente da Lei de Terras de 1850, que tratava a terra como uma simples

²³ Entrevista concedida à Regina Bruno e Adbias Vilar de Carvalho em 06/07/1985.

mercadoria (DELGADO, 2005). O elemento definidor da função social era o trabalho na terra no interesse do bem comum, sendo atendido quando a propriedade respeitasse integralmente o bem estar dos proprietários, dos trabalhadores e de suas famílias, criasse relações de trabalho justas, mantivesse altos índices de produtividade e assegurasse a conservação dos recursos naturais (BRUNO, 1995), caracterizando-se como um instrumento regulatório. O texto do anteprojeto também incluiu políticas agrárias bastante minuciosas e coerentes com as demandas das elites agrárias e empresariais do país (BRUNO, 1995), caracterizadas por políticas distributivas. A concepção de reforma agrária elaborada pelo GRET e sustentada pelo discurso oficial do Governo Castello Branco acabou estabelecendo os contornos aos debates sobre a questão naquele período tanto pelas elites, pelo Congresso Nacional, quanto pela sociedade em geral (BRUNO, 1995).

Após a apresentação do anteprojeto de lei de reforma agrária do Governo Castello Branco ao Congresso Nacional, proprietários de terras do país e suas respectivas entidades de classes deram início a uma forte reação (BRUNO, 1995). Se antes eles haviam sido forçados a reconhecer a existência de uma questão fundiária nacional, neste momento passaram argumentar que não havia um problema agrário decorrente da estrutura da propriedade da terra no país, mas um problema rural que poderia ser solucionado pelo Estado brasileiro por meio de outros modos mais eficazes e mais rápidos no sentido de obrigar os proprietários ao uso social da terra (BRUNO, 1995). Sob um argumento antirreforma agrária, para eles o problema da agricultura brasileira estaria relacionado à falta de uma política econômica capaz de oferecer uma infraestrutura mínima às áreas economicamente exploráveis que se encontravam ociosas (BRUNO, 1995), caracterizadas por um conjunto de políticas distributivas.

Durante a tramitação do anteprojeto do GRET no Poder Legislativo, inúmeros substitutivos foram apresentados para modificar a definição de reforma agrária do Estatuto da Terra (BRUNO, 1995). Os pontos de atrito recaíram sobre cada conceito, cada palavra e cada vírgula em torno do direito à propriedade privada da terra, da viabilidade da pequena propriedade familiar, da noção de função social da terra, da definição de latifúndio e minifúndio e do justo valor das indenizações das “possíveis” desapropriações (BRUNO, 1995). De acordo com Gomes da Silva, os membros do GRET atuaram intensamente nas discussões junto ao Poder Legislativo (BRUNO; CARVALHO, 1996). E, diante das

dificuldades na negociação da proposta, eles buscaram a formulação de uma lei mais objetiva e com maior rigor conceitual para tentar atender ao critério da distribuição racional da terra (BRUNO, 1995).

Além do anteprojeto de lei ao Estatuto da Terra, em outubro o GRET também apresentou ao Congresso Nacional uma emenda prevendo a modificação do texto da Constituição Federal de 1946, então vigente, que previa o pagamento prévio e em dinheiro da indenização das áreas desapropriadas para fins de reforma agrária. A Emenda Constitucional nº10, aprovada no dia 9 de novembro de 1964, chegou à agenda decisória permitindo desapropriar áreas para reforma agrária mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida pública, o que era uma importante reivindicação dos movimentos sociais no período anterior (MEDEIROS, 2015). A EC nº10 também pode ser considerada como um marco no Direito Agrário nacional, por determinar competência da União para legislar sobre esta atividade no país (FISCHER, VASCONCELOS, ALVES, 2018), configurando-se como uma política constitutiva relacionada a questão fundiária nacional.

Em 30 de novembro de 1964, seis meses após a constituição do GRET, a questão fundiária do país chegou à agenda decisória com a promulgação pelo Congresso Nacional da lei nº. 4.504, denominada Estatuto da Terra²⁴. Na avaliação de um membro da ABRA entrevistado para a pesquisa, apesar da resistência encontrada no Poder Legislativo, a aprovação do Estatuto da Terra ocorreu mediante a pressão exercida por um Poder Executivo autoritário (E12, informação verbal). Entretanto, ao invés de uma “lei enxuta”, uma série de “recuos táticos” durante a tramitação do Estatuto da Terra acabou resultando em uma imensa coleção de ambiguidades, ressalvas e vetos (BRUNO, 1995). E, de acordo com um membro da ABRA, a forte reação a reforma agrária no Brasil diluiu o que seria uma política de redistribuição de terras em, nas palavras dele, uma ampla “lei de desenvolvimento rural” (E12, informação verbal).

A décima quarta e última versão ao anteprojeto proposto pelo GRET não chegou à agenda decisória como uma política exclusiva de reforma agrária voltada à modernização da agricultura e desenvolvimento nacional. O Estatuto da Terra consistiu em um conjunto de

²⁴ Segundo Guimarães e Medeiros (s.d), nos anos que seguiram a reunião do CIES em Punta del Este em 1961, ao menos 11 países latino-americanos aprovaram leis de reforma agrária sob a influência das diretrizes difundidas pela Aliança para o Progresso: Costa Rica e Colômbia, em 1961; Chile, Guatemala, Panamá e República Dominicana, em 1962; Nicarágua, em 1963; Peru, Equador e Brasil, em 1964.

mecanismos de regulação dos direitos e obrigações concernentes aos imóveis rurais para fins de execução das políticas de reforma agrária, como as medidas de modificação do regime de posse e uso da terra para promover sua melhor distribuição e o atendimento aos princípios de justiça social e de aumento da produtividade no país; bem como instrumentos para a execução de políticas agrícolas, destinadas à amparar a propriedade da terra e, no interesse da economia rural, orientar atividades agropecuárias para garantir-lhes pleno emprego e harmonização ao processo de industrialização do país (BRASIL, 1964). A lei aprovada pelo Congresso Nacional apresentou uma heterogeneidade de instrumentos distributivos, a exemplo do crédito agrícola e da extensão rural; regulatórios, a exemplo da função social da propriedade privada da terra; redistributivos, como a tributação progressiva da propriedade da terra e a desapropriação por interesse social; e constituintes, a exemplo da criação dos dois órgãos responsáveis por sua implementação – o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), vinculado à Presidência da República, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), vinculado ao Ministério da Agricultura.

Segundo o relato de um membro da ABRA, o IBRA foi vinculado ao gabinete do Presidente pela grande repercussão política em torno do tema da reforma agrária naquela época (E12, informação verbal). Na estrutura proposta, o IBRA tinha dois grandes mecanismos para legitimar suas ações: o presidente precisava da aprovação do Senado Federal e as dotações tinham vinculação compulsória no orçamento da União (SILVA, 1987). Na avaliação de Gomes da Silva, que ocupava a presidência da SUPRA desde julho de 1964, esta estrutura institucional foi uma vitória, pois a implementação de um programa de reforma agrária deveria ser atribuída à um órgão específico, que não fosse responsável por outras ações como colonização, extensão rural e eletrificação (BRUNO E CARVALHO, 1996). Ela separava de forma rígida as ações legais que buscavam a modificação da estrutura fundiária do país de outras atividades assistenciais e de fomento, próprias das políticas agrícolas convencionais à época (SILVA, 1987). De acordo com o relato de um membro da ABRA, após a aprovação do Estatuto da Terra os membros do Grupo de Campinas tinham expectativas de que Gomes da Silva seria designado para a presidência do IBRA (E12, informação verbal). No entanto, na avaliação do entrevistado, o Presidente Castello Branco acabou cedendo às pressões de proprietários de terras e indicou Paulo de Assis Ribeiro ao cargo (E12, informação verbal). Ainda de acordo com o entrevistado, Paulo de Assis Ribeiro,

por sua vez, chegou a convidar Gomes da Silva para assumir uma diretoria do órgão, mas este não aceitou (E12, informação verbal).

Mesmo com todo o equipamento institucional, o IBRA não realizou avanços concretos no processo de redistribuição de terras no país (SILVA, 1987). As iniciativas do órgão concentraram-se em levantamentos de dados e cadastro de imóveis, para o que se montou um aparato de processamento de informações bastante avançado para a época (GUEDES PINTO, 1995). Segundo um membro da ABRA, o IBRA também se voltou às ações de colonização, tema sobre o qual realizou um seminário nacional (E12, informação verbal). Ainda de acordo com o entrevistado, avaliando uma morosidade na condução da política de reforma agrária, Gomes da Silva acabou pedindo demissão de seu cargo na SUPRA (E12, informação verbal).

Em março de 1967 assumiu a Presidência da República o Marechal Artur Costa e Silva, que desvinculou o IBRA de seu Gabinete e o atribuiu ao Ministério da Agricultura. Durante o Governo Costa e Silva (1967-1969) consolidou-se uma opção por um programa que se convencionou chamar de modernização conservadora da agricultura²⁵. O programa tinha como base um conjunto de teses lançadas entre 1963 e 1964 pelo grupo de economistas conservadores vinculados à USP, apontando, a partir de justificativas técnica e econométricas, que a estrutura agrária vigente no país seria capaz de responder adequadamente à oferta agrícola a partir das pressões da demanda e contribuir com o desenvolvimento econômico nacional (DELGADO, 2005). Ainda no Governo Costa e Silva tiveram início os “anos de chumbo”, período em que o regime militar buscou encerrar a efervescência do debate agrário pelo “argumento” da força (DELGADO 2005). Já o Governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), avaliando a questão de ocupação do território brasileiro como de segurança nacional, recolocou as políticas de colonização na agenda, sobretudo de terras públicas de faixas de fronteira e ao longo da BR-163 ou rodovia Transamazônica. Em 1970 uma política constitutiva extinguiu o IBRA e o INDA para criar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

²⁵ De acordo com Pires e Ramos (2009), o primeiro trabalho que apresentou o conceito de modernização conservadora da agricultura no Brasil foi de autoria de Alberto Passos Guimarães, sendo assim chamada porque, diferentemente da reforma agrária, teve como objetivo o crescimento da produção agropecuária mediante uma renovação tecnológica sem alteração da estrutura agrária nacional.

3.2 A ABRA, PARA MANTER A CHAMA ACESA, 1967

Três anos após a aprovação do Estatuto da Terra e praticamente sem nenhuma ação de reforma agrária implementada no país, o Grupo de Campinas somou-se a algumas lideranças dos movimentos sindical e camponês para criar uma entidade em defesa da legislação (CORTES, 1990). Segundo Gomes da Silva, o grupo associou-se a outros profissionais como o engenheiro agrônomo Luis Carlos Guedes Pinto, além de membros da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG)²⁶ com o objetivo de atuar enquanto um núcleo de pressão independente do Governo pela reforma agrária no Brasil ou, nas palavras dele, “para manter a chama acesa” (SIMÕES, 1993). De acordo com Plínio de Arruda Sampaio, exilado no Chile logo após o golpe militar em 1964, os criadores da ABRA pretendiam continuar empreendendo uma política de redistribuição de terras no país a partir de sua expertise e não poderiam ser considerados como subversivos pelos órgãos de repressão do regime militar²⁷, como ilustra o trecho de sua entrevista a seguir:

Então o Zé Gomes, o Lorena e a turma deles, pra não deixar cair a peteca, pra não deixar morrer o assunto da reforma agrária, resolveram formar uma sociedade civil para debater a lei da reforma agrária no governo militar. Pra defender essa lei. Então, não era possível nenhum DOPS em cima deles, nenhum DOI/CODI em cima deles, primeiro porque eram professores universitários e empresários. O Zé Gomes, aliás, era um fazendeiro fantástico, ganhava tudo que é prêmio de eficiência, restauração de solo... tudo! Ele tinha autoridade técnica, autoridade moral e tinha uma certa imunidade, ninguém podia acusar de ser um subversivo que queria derrubar o governo (ABRA, 2005).

Deste modo, a ABRA foi fundada em 20 de setembro de 1967 a partir da iniciativa política comum de uma rede formada por quarenta e três profissionais das mais diversas áreas, como professores, agrônomos, fazendeiros, funcionários públicos, padres, advogados e sindicalistas, que residiam em distintas regiões do país e tinham à frente Gomes da Silva. No estatuto de fundação da associação, seus membros reconheciam e definiam a questão fundiária nacional dentro dos marcos conceituais do Estatuto da Terra. Ainda em acordo com

²⁶ Entidade de representação dos trabalhadores da agricultura no país criada em 1963 a partir da organização de movimentos sociais que reivindicavam a reforma agrária e direitos trabalhistas no campo.

²⁷ O Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e o Destacamento de Operações e Informações, e Centro de Operações de Defesa Interna (DOI/CODI) eram órgãos do governo que haviam sido criados com a função de assegurar a ordem no país. A atuação era pautada pela Doutrina de Segurança Nacional, para reprimir organizações contrárias ao regime ditatorial instaurado com o golpe militar no Brasil.

o Estatuto da Terra, eles consideravam a reforma agrária como um processo capaz de implicar em ampla e significativa modificação estrutural no regime de posse e uso da terra, em uma dimensão compatível com o problema agrário brasileiro, desencadeada de forma imediata e capaz de beneficiar a geração que vivesse a época da promulgação da lei (ABRA, 1967). Também propuseram um conjunto de ações que consideravam necessárias para alcançar os resultados desejados e para “promover a realização do processo agro reformista no Brasil” (ABRA, 1971). Estas ações previam caracterizar a estrutura agrária nacional por meio de um zoneamento que fundamentasse medidas corretivas ou preventivas diretas, como desapropriação, divisão ou reaglutinação de propriedades rurais, ou indiretas, como tributação da terra, sindicalização rural, legislação social rural e regulamentação de arrendamento e parceria (LORENA, 1971). Para a ABRA, o único critério válido para avaliar a implementação da política de reforma agrária no país seria o número de famílias receptoras de terra (ABRA, 1967).

Em meio as tensões causadas pelas políticas de reforma agrária a partir da estatização da terra executadas em países do bloco socialista, a exemplo de Cuba em 1959, a ABRA argumentava em defesa do direito de propriedade privada da terra, desde que em conformidade com a função social prevista pelo Estatuto da Terra e pela Constituição Federal de 1946. O que é ilustrado pelo trecho abaixo, extraído de um texto de autoria de Carlos Lorena, um dos fundadores da associação:

O direito de propriedade é fundamental na Democracia, não se podendo aceitar a tese da estatização da terra, que desestimula a produção e o progresso; mas não se pode confundir direito de propriedade, a que corresponde a obrigação social de fazer a terra produzir e de contribuir para o bem estar geral, com abuso da propriedade, que permite a uns poucos reter áreas ilimitadas de terra além de sua capacidade empresarial, enquanto outros são impedidos de trabalhar e de progredir por sua falta (LORENA, 1971).

A primeira sede da ABRA foi instalada junto a sede da Contag no Rio de Janeiro-RJ. De acordo com um membro da ABRA, a convite de Gomes da Silva, o sociólogo e professor José Arthur Rios foi o primeiro presidente da associação (E12, informação verbal). Ainda segundo o entrevistado, durante os primeiros anos a ABRA atuou por meio da Contag²⁸, pois

²⁸ Sobretudo depois que José Francisco da Silva foi eleito, em 1968, para a presidência da Contag.

José Arthur Rios tinha pouco tempo disponível para dedicar à associação e Gomes da Silva havia ido trabalhar no Banco Interamericano de Desenvolvimento, em Washington (E12, informação verbal). Em 1971 Gomes da Silva retornou para o Brasil, assumiu o cargo de diretor presidente da associação e, com recursos oriundos de um convênio com a Contag, a sede da ABRA foi transferida para uma sala alugada em Campinas-SP (CORTES, 1990). Neste período a associação tornou-se mais dinâmica para tentar ampliar seu raio de ação e atingir um número maior de pessoas (CORTES, 1990).

Para aproximar-se da sede do Governo Federal, em 1972 a ABRA foi transferida para Brasília-DF (CORTES, 1990). Segundo um membro da ABRA, a cada troca que o regime militar realizava em cargos de alto escalão relacionados à política agrária no Estado brasileiro, como o Ministério da Agricultura e o INCRA, a direção da associação solicitava uma audiência com o responsável para argumentar em defesa do cumprimento efetivo da política redistributiva prevista pelo Estatuto da Terra, tentando criar uma demanda por seus enquadramentos e soluções, conforme ilustra o trecho a seguir:

Quando mudava o ministro da agricultura ou a direção do INCRA, o Zé Gomes pedia uma audiência! E algumas vezes eu fui com ele. A gente ia lá em Brasília falar do Estatuto da Terra, da reforma agrária... Então, a gente mantinha esse tema presente no debate. A ABRA era uma referência (E12, informação verbal)

A administração da ABRA era exercida por uma assembleia geral anual e um quadro diretivo²⁹ renovado em eleições periódicas, realizadas geralmente a cada três anos. Segundo um membro da ABRA, como a estrutura organizativa envolvia muitas pessoas e o trabalho era realizado voluntariamente, nem sempre era fácil encontrar pessoas dispostas a atuar no conselho deliberativo (E12, informação verbal). Ainda de acordo com o entrevistado, para além da diretoria da associação, Gomes da Silva também se dedicava a aglutinar quaisquer pessoas receptivas e interessadas no tema da reforma agrária, o que resultou na articulação de uma ampla rede de delegados estaduais em todo o território nacional, conforme o trecho a seguir:

²⁹ A direção é formada pelo conselho deliberativo (dez conselheiros titulares e dez suplentes) e pela direção (presidente, executivo, financeiro e respectivos suplentes), totalizando vinte e seis membros administrativos. Um quadro no apêndice A da tese apresenta aqueles que exerceram a função de diretor-presidente desde a fundação da ABRA, em 1967, até 2022.

Aliás, o Zé Gomes era um sujeito que procurava reunir o maior número de pessoas possível. Muitas vezes, ele nem estava muito preocupado em quem era quem mas, se a pessoa manifestava algum interesse, ele convidava! Então, a ABRA tinha delegados nos estados. Tinha delegado da ABRA no Acre, tinha delegado no Amazonas... A gente procurava alguém lá, algum professor universitário, algum sindicalista, alguém que tinha algum interesse. Então, a gente tinha uma rede de delegados (E12, informação verbal).

Para manter uma discussão pública durante a ditadura sobre a validade da reforma agrária enquanto possibilidade de incorporar um grande contingente de trabalhadores do campo excluídos da terra ao desenvolvimento nacional, a ABRA empreendia a política junto a distintos segmentos da sociedade brasileira. Segundo um membro da ABRA, a principal parceira desde a criação da associação era a Contag, a quem ela assessorava em reuniões, na elaboração de documentos e outros materiais, bem como na organização de congressos nacionais e cursos em diversos estados do Brasil, como Piauí, Amazonas, Maranhão, Ceará e Bahia (E12, informação verbal). Ainda de acordo com o entrevistado, a ABRA também participava de debates e cursos realizados por instituições de ensino superior, sindicatos de trabalhadores, federações de agricultura, movimentos sociais, assembleias legislativas, entre diversas outras organizações que manifestassem interesse no tema agrário (E12, informação verbal). O objetivo era chamar a atenção, sobretudo, da classe média brasileira que, segundo Gomes da Silva, tinha muito medo da reforma agrária (BRUNO; CARVALHO, 1996) por ser comumente associada ao comunismo. Na avaliação de Gomes da Silva, durante este período a ABRA conseguiu alcançar um pouco a intelectualidade do país, algumas universidades e jornais de circulação nacional (SIMÕES, 1993).

A ABRA pode ser caracterizada enquanto uma comunidade epistêmica criada na década de 1960 por uma rede de profissionais que – em um primeiro nível relacionado à suas próprias visões de mundo, ou *epistemes*, crenças e princípios normativos – reconheceram a questão fundiária nacional e definiram-na como um problema para a modernização da agricultura, a industrialização e o desenvolvimento do país. Em um segundo nível, relacionado às crenças causais, estes profissionais passaram a compartilhar por meio da rede as ações que consideravam necessárias para solucionar a questão, sobretudo uma política de redistribuição de terras. Em um terceiro nível, relacionado às noções de validade do conhecimento sobre o tema, estes profissionais legitimaram suas ideias sobre a reforma agrária junto a organismos internacionais especializados em agricultura e economia

alinhados à Aliança para o Progresso, como a OEA e a CEPAL. E, em um quarto nível, a partir de uma iniciativa política comum empreenderam uma política de redistribuição de terras para o Brasil durante a ditadura militar.

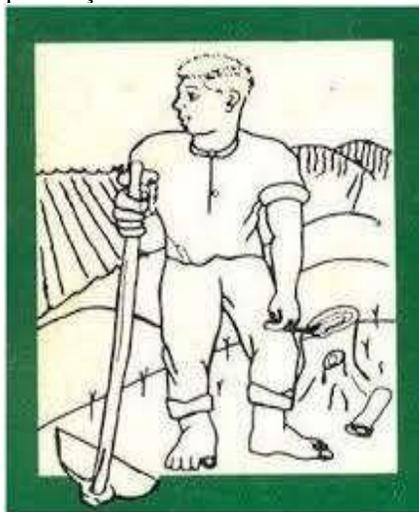
Desde sua fundação, a ABRA empreendeu a reforma agrária no que Medeiros (2015) chamou de padrão sindical de condução de conflitos, isto é, valorizando o recurso à lei. Em um período que a reforma agrária havia deixado de ser prioritária para o Estado brasileiro em detrimento de políticas distributivas de colonização e de subsídios para modernizar a agricultura sem modificar o regime de posse e uso da terra, a ABRA promoveu processos de aprendizagem junto a distintos participantes da dinâmica política nacional e aos governantes, tentando atualizar aquilo em que eles acreditavam sobre a questão fundiária e a necessidade de implementar uma política redistributiva no país. Mediante a expertise de seus membros, a ABRA tentava desassociar a reforma agrária do comunismo e, assim, modificar a opinião pública e a atmosfera política em torno do tema, bem como buscava mais uma vez chamar a atenção dos governantes para a questão. A ABRA atuava para que a questão fundiária fosse reconhecida e reestabelecida como um problema na agenda do desenvolvimento do país, tentando criar condições de escopo no processo de especificação de alternativas ao Estado brasileiro, bem como associar os fluxos políticos nacionais e levar novamente as políticas de redistribuição de terras à agenda decisória.

3.2.1 O Boletim da ABRA

Entre 1967 e 1970 a ABRA publicou três números de um boletim técnico chamado “Reforma Agrária”, em modesta impressão mimeografada e com distribuição limitada (ABRA, 1971). Diante do arrefecimento no debate público sobre a relevância do tema no país, em 1971 o boletim foi reeditado e relançado com periodicidade mensal (ABRA, 1971). No editorial do primeiro exemplar, Carlos Lorena, então diretor-presidente da ABRA, ressaltou a importância de um meio de divulgação e esclarecimento ao público sobre a necessidade de incorporar os trabalhadores rurais no desenvolvimento econômico nacional, convidando os reformistas do país para colaborar com a publicação (ABRA, 1971). Segundo Lorena, o objetivo da ABRA era apresentar aos interessados artigos técnicos redigidos tanto por diretores da associação quanto por outros colaboradores, além de notícias a respeito dos

problemas ligados à posse e uso da terra no país que fossem veiculadas em jornais ou meios especializados (ABRA, 1971). O exemplar trouxe na capa a imagem de um trabalhador da terra estilizado por W. Lago a partir do quadro “O lavrador de café”, de Cândido Portinari. A imagem, figura 8 na página seguinte, tornou-se emblemática e estampou praticamente todas as publicações da ABRA.

Figura 8. Imagem estilizada por W. Lago do quadro “O lavrador de café”, de Cândido Portinari, que estampa as publicações da ABRA.



Fonte: ABRA, 2020.

No período subsequente, o boletim “Reforma Agrária” passou a ser o centro das atividades da ABRA e a diretoria tomou as devidas precauções para diferenciá-lo de publicações de outras entidades (CORTES, 1990). Segundo um membro da ABRA, por meio dele a associação passou a ficar cada vez mais conhecida, de modo que a diretoria e o conselho editorial preocupavam-se em manter sua regularidade e uma diversidade nos artigos (E12, informação verbal). As tiragens, de três mil exemplares, eram financiadas por meio de um convênio com a Contag (CORTES, 1990). Os números tinham por volta de dez a vinte páginas compostas, além do editorial, por dois ou três artigos geralmente escritos por diretores da ABRA, sindicalistas e professores. O objetivo das publicações era divulgar as ideias e respaldar as ações da ABRA e obter mais associados, assim, mesmo tratando de um tema tão complexo como problema da terra no Brasil, os artigos eram curtos e em linguagem

acessível (CORTES, 1990). Os números também traziam uma seção de notícias especializadas no tema da terra no mundo, na América Latina e no Brasil, excertos, compilações e transcrições de outras fontes, como jornais e pesquisas acadêmicas e, com certa regularidade, uma seção com comentários, elogios e sugestões dos leitores aos organizadores do boletim.

Em setembro de 1974 a ABRA registrou o boletim “Reforma Agrária” no Sistema Nacional de Informação (CORTES, 1990). Durante o período da ditadura militar, o boletim consistiu no único periódico tratando especificamente do tema no país e conservou-se como o principal meio de comunicação entre a diretoria da ABRA, os associados e os sindicatos de trabalhadores rurais que se mantiveram organizados no país. No período de repressão mais forte do regime, a ABRA utilizava-se da publicação para chamar a atenção para as distorções no conceito de reforma agrária, ocasionadas por políticas agrícolas e de desenvolvimento rural implementadas na esteira do Estatuto da Terra, como colonização, titulação, tributação, assistência técnica, crédito rural, mecanização (ABRA, 1976). O boletim “Reforma Agrária” foi um mecanismo criado pelos membros da ABRA divulgarem seus entendimentos sobre o problema da terra no país, bem como legitimarem suas ideias sobre uma política redistributiva, em acordo com o Estatuto da Terra, durante um regime político fortemente autoritário. Deste modo, o periódico da ABRA passou a ser um meio não somente para os membros da associação, como para demais interessados, ponderarem e validarem conhecimentos relacionados a questão fundiária e a reforma agrária no Brasil.

3.3 Á GUIA DE SÍNTESE: A ABRA ENQUANTO COMUNIDADE EPISTÊMICA EM TORNO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A presente seção descreveu uma série de eventos que antecederam a criação da ABRA – a promulgação da Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo em 1960, a realização do III CIRA pelo IICA em Campinas-SP em 1963 e a promulgação do Estatuto da Terra em 1964 – que contribuíram para diferenciar uma rede de profissionais de outros grupos até então envolvidos no debate público sobre a questão fundiária nos anos 1960 no Brasil, como o PCB, as Ligas Camponesas do Nordeste, alguns setores progressistas da Igreja Católica, além de um grupo de economistas liberais vinculados à USP. A análise destes eventos

caracteriza a fundação da ABRA, em 1967, enquanto uma comunidade epistêmica a partir de um dinâmico sistema de crenças em torno da questão fundiária nacional.

O primeiro nível que caracteriza a criação da ABRA enquanto uma comunidade epistêmica em torno da questão fundiária nacional relaciona-se às visões de mundo, ou *epistemes*, crenças e princípios normativos de alguns profissionais vinculados ao Governo Carvalho Pinto (1958-1963) em São Paulo, ao reconhecerem uma questão fundiária nacional naquele período e definirem ela como um problema para a modernização da agricultura, a industrialização e o desenvolvimento do país. Em um segundo nível, relacionado às suas crenças causais sobre quais ações deveriam ser realizadas para solucionar o problema, estes profissionais começaram a empreender nos fluxos políticos uma proposta de redistribuição de terras para o estado de São Paulo.

O problema fundiário foi incorporado à agenda desenvolvimentista do PAGE do Governo Carvalho Pinto pela rubrica da Revisão Agrária. Inicialmente, o PAGE, propunha um conjunto de políticas distributivas para a modernização a agricultura paulista sem prever quaisquer mecanismos que interferissem no direito de propriedade privada da terra. Todavia, o anteprojeto de Lei de Revisão Agrária apresentado em abril de 1960 por Carvalho Pinto à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo foi formulado com base no mecanismo de tributação progressiva das propriedades rurais, caracterizando-se como uma política redistributiva que pretendia modernizar a agricultura paulista por meio de um lento e gradativo reordenamento fundiário, que iria substituir as grandes propriedades rurais contraproducentes ou improdutivas no estado por pequenas unidades familiares de produção de alimentos capazes de abastecer os centros urbanos.

Diante da polêmica gerada por proprietários rurais que compreenderam as sanções à improdutividade da terra da lei de Revisão Agrária como um atentado ao direito de propriedade privada, o grupo de profissionais que elaborou a proposta utilizou-se de modernos meios de comunicação à época para promover processos de aprendizagem junto a distintos participantes da dinâmica política em São Paulo. O objetivo era tentar desassociar a Revisão Agrária do comunismo e de políticas de estatização das terras e, assim, favorecer mudanças na opinião pública e na atmosfera política sobre o tema, sendo que um dos argumentos utilizados era de que até os Estados Unidos da América haviam implementado uma política de reordenamento fundiário para modernizar a agricultura.

A questão fundiária chegou à agenda decisória com a promulgação da Lei de Revisão Agrária nº 5.994 de dezembro de 1960 pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, bem como com a criação de dois núcleos-piloto em Campinas-SP e Valinhos-SP. Todavia, a forte reação de grupos opostos à quaisquer modificações no regime de posse e uso da terra no país fez com que novos participantes tivessem acesso ao processo decisório. Quatro meses após a promulgação da lei, em abril de 1961, o Senado Federal alterou a competência da cobrança do ITR dos estados para os municípios e inviabilizou a implementação da Revisão Agrária em São Paulo.

O terceiro nível que caracteriza a ABRA enquanto uma comunidade epistêmica em torno da questão fundiária nacional vincula-se ao compartilhamento de noções de validade do conhecimento entre estes profissionais que participaram da Lei de Revisão Agrária em São Paulo por meio de um curso realizado pelo IICA em 1963. Durante o III CIRA, eles puderam atualizar-se em temas relacionados à terra e ao desenvolvimento nacional com sociólogos, antropólogos, agrônomos, economistas especialistas nestes assuntos, bem como legitimar a ideia de reforma agrária pela via redistributiva junto à organismos internacionais especializados em agricultura e economia alinhados com a Aliança para o Progresso, como a CEPAL e a OEA.

O quarto nível que caracteriza a ABRA enquanto comunidade epistêmica acerca da questão fundiária nacional relaciona-se a uma iniciativa política comum entre estes profissionais ao final do III CIRA, quando se somaram a mais alguns outros interessados no tema da reforma agrária para formar o chamado Grupo de Campinas. Após o golpe militar na Presidência da República em 1964, o novo regime manteve as reformas de base reivindicadas no período anterior na agenda, dentre as quais a reforma agrária. Deste modo, o Grupo de Campinas continuou empreendendo a reforma agrária nos fluxos políticos nacionais. Mesmo sem expectativas em torno da opção pela implementação de uma política de redistribuição de terras para modernizar a agricultura do país, o Grupo de Campinas tentou criar uma demanda para acessar o Governo Castello Branco e com a criação do GRET, em abril de 1964, obteve acesso formal ao processo de elaboração de uma política fundiária nacional.

O GRET atuou intensamente na tramitação do anteprojeto do Poder Executivo no Poder Legislativo para tentar formular mecanismos que coibissem a existência de grandes

extensões de áreas ociosas ou subutilizadas e que melhorassem a distribuição da terra no Brasil. A questão fundiária nacional chegou à arena decisória com a aprovação da Lei nº4.504 pelo Congresso Nacional em novembro de 1964. Todavia, diante da forte pressão exercida por grupos de interesses opostos à quaisquer modificações no regime de posse e uso da terra no Brasil, a proposta do GRET e do Grupo de Campinas de solucionar a questão fundiária nacional por meio de uma política de redistribuição de terras chegou à agenda decisória incorporando um conjunto de instrumentos distributivos, redistributivos, regulatórios e constitutivos que a descaracterizaram enquanto uma lei exclusiva de reforma agrária.

Considerando a opção dos governos militares por um programa de modernização da agricultura nacional sem modificar a estrutura fundiária e a frustração das expectativas em torno do Estatuto da Terra, outra iniciativa política comum do Grupo de Campinas foi somar-se a mais alguns profissionais e interessados no tema da reforma agrária para fundar a ABRA, em 1967. Os membros da ABRA, enquanto uma comunidade epistêmica organizada em torno da questão fundiária no Brasil, lançaram mão de suas expertises para continuar empreendendo uma política de redistribuição de terras capaz de inserir os trabalhadores rurais no desenvolvimento nacional durante um regime fortemente autoritário. Com a intensificação da repressão pela ditadura nos anos 1970, a ABRA passou a promover processos de aprendizagem junto à distintos participantes dos fluxos políticos nacionais e, tentando desvencilhar-se das políticas de estatização de terras implementadas em países sob o regime comunista, buscava o reconhecimento do problema fundiário no país e a reinserção do tema da reforma agrária na agenda do desenvolvimento nacional. Deste modo, tentavam criar uma demanda para acessar o processo de especificação de alternativas ao Estado brasileiro e empreender associações entre fluxos políticos capazes de levar os mecanismos redistributivos previstos pelo Estatuto da Terra à agenda decisória.

4 A PARTICIPAÇÃO DA ABRA NA ELABORAÇÃO DO I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, 1985

Esta seção aborda a participação da ABRA na formulação do I PNRA da Nova República no Governo Sarney em 1985. Para isto, divide-se em cinco tópicos. O primeiro tópico possui três subtópicos que descrevem as articulações da ABRA com a sociedade civil organizada, os projetos de pesquisa, o Boletim da ABRA e a Revista Reforma Agrária como meios da associação, enquanto uma comunidade epistêmica em torno da questão fundiária no Brasil, empreender a reforma agrária nos fluxos políticos nacionais durante o período da redemocratização no início dos anos 1980. O segundo tópico aborda alguns eventos ocorridos nos fluxos políticos nacionais que se mostraram capazes de criar condições para o tema da reforma agrária retornar à agenda governamental na instauração da Nova República, em 1985. Enquanto o terceiro trata da nomeação de José Gomes da Silva, membro expoente da ABRA, à presidência do INCRA como uma das condições de escopo da associação ao processo de especificação de uma política de redistribuição de terras para o país. O quarto tópico aborda o processo de formulação do I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República e a participação relativa da ABRA sobre seus instrumentos coercivos. Por fim, a partir dos elementos teóricos e conceituais apresentados na seção 1, o quinto tópico analisa as condições de escopo e os mecanismos causais da ABRA na elaboração de uma política nacional de reforma agrária durante a abertura democrática no país.

4.1 A ABRA NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1980

No final dos anos 1970 e início dos 1980, o esgotamento da ditadura militar e de um longo ciclo de crescimento econômico demarcou um novo arranjo das ordens política e econômica no Brasil, abrindo uma temporada de oxigenação para as forças sociais (Delgado 2005). Durante seu governo, o Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) sinalizou o início do que chamou de um lento, gradual e seguro processo de abertura política do regime autoritário para os marcos de um Estado democrático de direitos no país. Seguindo este processo, o Presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) implementou uma reforma partidária que extinguiu o bipartidarismo, possibilitando o surgimento de novos partidos³⁰, bem como sancionou a Lei da Anistia, permitindo aos acusados de crimes políticos saírem da clandestinidade ou exílio³¹. E no ano de 1980 o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº15, restabelecendo eleições diretas para os Governos Estaduais e para o Congresso Nacional em 1982.

Entre 1965 e 1981 a agricultura nacional completou um ciclo de modernização técnica sem modificações na estrutura agrária (DELGADO, 2005). Em paralelo, os governos militares haviam estipulado a Amazônia enquanto uma nova área de expansão agrícola no país, implementando uma etapa significativa de colonização de terras na região de 1964 a 1985 (TAVARES DOS SANTOS, 1995). Os programas de colonização efetivaram um conjunto de mecanismos de distribuição de terras públicas e particulares incorporados ao Estatuto da Terra, enquanto política de desenvolvimento rural para o Brasil. Assim, em que pese um certo arrefecimento das perseguições políticas pelo regime militar, as novas frentes de expansão das empresas capitalistas por meio de estímulos fiscais e concessão de terras públicas na Amazônia e no Cerrado acabaram intensificando os conflitos fundiários no país, na medida em que avançaram em terras ocupadas por posseiros e por diversos povos e comunidades tradicionais (MEDEIROS, 2015).

Contudo, o aumento dos conflitos e da violência no campo em todo o país no final dos anos 1970 e início de 1980 não foi capaz de recolocar a política de reforma agrária na

³⁰ Dentre os partidos criados estavam Partido Democrático Social (PDS), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

³¹ Como é o caso de Plínio de Arruda Sampaio, membro expoente da ABRA em períodos subsequentes.

agenda governamental. Para tentar neutralizar os conflitos fundiários, as ações do Governo Figueiredo combinaram três dimensões: uma repressiva, por meio de intervenções policiais ou militares e da omissão à ação de milícias privadas de grileiros e proprietários de terras; uma direta, regularizando as áreas de maior tensão³²; e uma intensa propaganda das ações de desapropriação e titulação em regularizações fundiárias (MEDEIROS, 1989), demonstrando enquadramentos e soluções bastante distintos daqueles oferecidos pela ABRA ao problema fundiário nacional naquele período. Reconhecendo a dimensão do problema relacionado à terra no país, em 1982 o Presidente Figueiredo ainda chegou a decretar um Plano Nacional de Política Fundiária (PNPF) e por meio dele criou o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), ao qual o INCRA foi subordinado (MEDEIROS, 1989). Entretanto, na avaliação de Gomes da Silva, o decreto não apresentou ações propriamente ditas de reforma agrária (SILVA, 1987), caracterizadas por mecanismos de redistribuição de terras.

Transcorridas quase duas décadas de um regime político fortemente autoritário implementando o conjunto de mecanismos distributivos previstos pelo Estatuto da Terra para modernizar a agricultura conservando a estrutura fundiária do país, no início dos anos 1980 a reforma agrária já não se mostrava mais prioritária para o desenvolvimento econômico brasileiro. No entanto, a ABRA chamava a atenção para a permanência de uma questão relacionada ao acesso, aos usos e às funções da terra no Brasil. Avaliando aumentos na concentração de posses de terras, nos conflitos no campo e na violência contra lideranças camponesas, a ABRA defendia o cumprimento da lei em sua totalidade (CORTES, 1990). Deste modo, empreendia a necessidade de uma ampla política de redistributiva para incluir um enorme contingente de trabalhadores rurais historicamente excluídos do acesso à terra no novo Estado nacional de direitos que emergia.

Assim como durante a ditadura, durante a abertura democrática nacional a ABRA continuou prestando assessorias, realizando cursos, fóruns e oficinas, bem como publicando regularmente seu periódico. Em 1983, somou-se a distintos participantes da dinâmica política nacional para iniciar uma campanha nacional sobre reforma agrária. Mediante sua expertise, os membros da ABRA promoviam processos de aprendizagem para influenciar a opinião

³² Em 1980 foram criados o Grupo Executivo das Terras do Araguaia - Tocantins (GETAT) e o Grupo Executivo do Baixo Amazonas (GEBAM), com a proposta de atuar em áreas de disputas por terras marcadas pela resistência e por muita violência envolvendo posseiros, grileiros e grupos indígenas (Medeiros, 1989)

pública, modificar a atmosfera política e fazer com que os governantes reconhecessem o problema fundiário e reestabelecessem a reforma agrária na agenda da redemocratização do país. No início dos anos 1980, seus membros também começaram a realizar pesquisas científicas relacionadas à questão da terra financiadas, sobretudo, pela Fundação Ford do Brasil, criando novos meios de produção, validação e divulgação de dados e evidências científicas para subsidiar a reforma agrária naquele período. Deste modo, a ABRA continuava tentando criar uma demanda para acessar o Estado brasileiro e associar os fluxos políticos para levar os mecanismos de redistribuição de terras, previstos pela legislação então vigente, à agenda decisória nacional.

Para auxiliar a compreender as influências da ABRA, suas condições de escopo e mecanismos causais enquanto comunidade epistêmica, na formulação de uma política de reforma agrária para o Brasil na instauração da Nova República, em 1985, três aspectos podem ser destacados. O primeiro remete às articulações da associação com os novos movimentos sociais populares de luta pela terra, os sindicatos e os partidos políticos que se organizavam na redemocratização. O segundo alude à preocupação da ABRA em produzir e veicular dados e evidências científicas, legitimados perante à sociedade em geral, que pudessem retratar a realidade fundiária brasileira naquele período. O terceiro refere-se ao periódico da ABRA, inicialmente Boletim e depois Revista da Reforma Agrária, que continuou sendo o principal meio de validação e divulgação de conhecimentos relacionados à reforma agrária dentro e fora do Brasil.

4.1.1 As articulações com a sociedade civil organizada

O processo de modernização e de expropriação na agricultura fez emergirem novos atores, como os sem terras, os pequenos produtores, os seringueiros e os assalariados rurais, bem como novas formas de luta pela terra no Brasil (MEDEIROS, 2015), contestando a exclusão e a violência do modelo de desenvolvimento econômico implementado pelo regime militar. Com abertura política no país e a possibilidade dos trabalhadores do campo de obterem novos apoios, quebrarem isolamentos, ampliarem alianças e consolidarem novas formas de ação (MEDEIROS, 2015), a ABRA passou a ocupar um papel importante na formação dos novos movimentos (CORTES, 1990). De acordo com um membro da ABRA,

durante este período a associação assessorou diversos sindicatos e movimentos novos na elaboração de documentos e realização de cursos de formação (E12, informação verbal).

Após permanecer alguns anos em Brasília-DF, em 1978 a sede da ABRA retornou para Campinas-SP e, a partir deste período, teve início uma fase mais dinâmica da associação, com o ingresso de novos membros³³ e a criação de coordenadorias regionais em quinze estados³⁴ (CORTES, 1990). Nos princípios para o biênio 1981/1982, a diretoria passou a considerar a ABRA como “um organismo de reflexão, de prestação de serviços, de capacitação e assessoria, à disposição de todos os movimentos que se disponham a lutar pela Reforma Agrária no Brasil”, no sentido de unir forças com entidades de representação dos trabalhadores rurais pela implementação da reforma agrária no país (ABRA, 1981/1982 apud CORTES, 1990). Além disto, a associação reiterou sua proposta de empreender a política de forma indireta e nunca assumir um papel de direção dos trabalhadores rurais ou de suas organizações, como pode ser observado no trecho a seguir:

A ação da ABRA será, fundamentalmente, indireta, manifestando-se junto aos órgãos da sociedade civil na elaboração de publicações, cursos e palestras, bem como na assistência consultiva de associações, órgãos de classe e partidos políticos que compartilhem dos princípios gerais da entidade. Em casos excepcionais, a critério e aprovação prévia de sua Diretoria, a ABRA poderá ter uma atuação direta que será apenas supletiva e temporária para assistir o trabalhador rural nos seus momentos críticos. Toda manifestação pública de um associado da entidade só poderá ser feita em nome da ABRA com aprovação explícita da Diretoria (ABRA, 1981/1982 apud CORTES, 1990).

No trecho a seguir, publicado na ocasião dos 25 anos da ABRA, João Pedro Stédile, membro da direção do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), avaliou a importância da participação da associação na criação do movimento em 1984:

Se o nascimento do MST teve vários pais, é verdade, também, que teve uma madrinha importante: certamente a ABRA. Muitos dos que se haviam aglutinado em torno da ABRA, como técnicos, militantes, professores, funcionários públicos, contribuíram decisivamente com sua assessoria e militância nas lutas pela terra e no surgimento do MST [...] E, como compete a uma boa madrinha, sempre ajudando, assessorando, repassando informações importantes, aconselhando. Nunca substituindo ou abafando (STÉDILE, 1992).

³³ Intelectuais como Caio Prado Jr., Sérgio Silva, Ricardo Azevedo, outras lideranças políticas e sindicais conhecidas na época, além de algumas que pessoas que haviam retornado do exílio após a Lei da Anistia.

³⁴ Acre, Distrito Federal, Ceará, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo (CORTES, 1990).

A primeira articulação feita pela ABRA neste período a ser destacada é o “Fórum dos Não Consultados”. Organizado em novembro de 1979 junto com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP) e o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Destilação e Refinação de Petróleo de Campinas e Paulínia (Sindpetro), o fórum foi assim denominado por envolver uma clientela que não havia sido convocada pelo Governo Federal ao debate público ou às decisões relativas ao Programa Nacional do Álcool (Proálcool) – uma política nacional criada em 1975 pelo Governo Geisel para substituir combustíveis derivados de petróleo por álcool a base de cana-de-açúcar (ABRA, 1980). Participaram do evento representantes dos trabalhadores rurais, dos petroleiros e da comunidade científica, bem como associações de consumidores, donas de casa e conservacionistas (ABRA, 1980).

Ao problematizar os impactos do Proálcool, a ABRA também redefiniu o problema fundiário nacional a partir de outras duas questões, a energética, presente na agenda governamental, e a ambiental, que não tinha prioridade no período. Por meio do fórum, a ABRA promoveu processos de aprendizagem sobre a necessidade de implementar uma política de redistribuição de terras capaz de conciliar a produção de matérias-primas para atender a demanda energética nacional com a conservação do meio ambiente e a inclusão de um grande contingente de trabalhadores rurais sem acesso à terra. O pioneirismo da ABRA na realização de um fórum aberto para debater as consequências de um plano governamental sobre a concentração de terras, o meio ambiente e os consumidores no país deu-se porque, com a abertura política, já era possível não ter medo de uma invasão pela polícia, transformando em luta política um tema polêmico e considerado de Segurança Nacional (CORTES, 1990).

A segunda articulação da ABRA com outras entidades voltadas ao estudo, debate e ações sobre a realidade fundiária brasileira que pode ser mencionada foi a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA). Assinaram a convocação da Campanha a ABRA, a Contag, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Neste período, diferentemente das grandes mobilizações urbanas pró-reforma agrária que ocorreram no Brasil no início dos anos 1960, a proposta

estava isolada nas mobilizações dos trabalhadores rurais (GRAZIANO DA SILVA, 1985a), de modo que o objetivo da CNRA era recolocar a reforma agrária na centralidade do debate nacional. A inserção da ABRA na campanha tinha como objetivo, sobretudo, chamar a atenção dos trabalhadores urbanos que estavam alheios a permanência da necessidade de uma reforma agrária no país. O documento base da CNRA tinha como referência tanto as resoluções do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado pela Contag em 1979, quanto as expectativas criadas em torno da assinatura da Carta de Punta Del Este, em 1961, e da promulgação do Estatuto da Terra, em 1964, sendo que um dos argumentos utilizados era de que já existia no país um conjunto de leis e dispositivos constitucionais considerados suficientes para desencadear, de forma imediata, uma reforma agrária pela via da desapropriação de terras com pagamento em títulos da dívida pública (CONTAG, *et al.*, 1983).

Com a extinção do bipartidarismo, outra articulação feita por alguns diretores e sócios da ABRA foi a filiação aos partidos políticos organizados, sobretudo, em oposição ao regime militar, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Ademais das filiações, os membros da associação também foram convidados para participar das discussões realizadas por partidos políticos sobre a questão fundiária nacional e a reforma agrária. De acordo com o relato de Gomes da Silva, tanto ele quanto o engenheiro agrônomo Horácio Martins de Carvalho, sócio fundador da ABRA, contribuíram com a elaboração do programa para a agricultura do PMDB (SIMÕES, 1993).

Estas e outras articulações da ABRA com distintas organizações da sociedade civil representam alguns dos meios utilizados por ela para empreender a política reforma agrária no início dos anos 1980. Mediante sua expertise, os membros da associação promoveram processos de aprendizagem junto a distintos participantes da dinâmica política nacional, tentando atualizar aquilo em que eles acreditavam sobre o problema fundiário no país e modificar a atmosfera política a respeito da reforma agrária depois de quase duas décadas de políticas voltadas à modernização conservadora da agricultura e abertura de novas fronteiras agrícolas. Deste modo, a ABRA atuava para que o Estado brasileiro reconhecesse a questão e reinserisse o problema na agenda da redemocratização, buscando criar condições de escopo ao processo de especificação de alternativas.

4.1.2 Os projetos de pesquisa

A produção e a veiculação de dados e informações sobre as condições de vida, de trabalho e de acesso à terra pelos trabalhadores rurais no Brasil não consistiu como uma novidade da ABRA neste período. Desde os anos 1970, a associação já se preocupava em levantar e quantificar os litígios que ocorriam no campo brasileiro (SANTOS E FILHO, 1984)³⁵. Isto porque, segundo Lorena (1984), o Estatuto da Terra priorizava a desapropriação de áreas de tensão social para fins de reforma agrária (LORENA, 1984). Contudo, de acordo com um membro da ABRA, foi no início dos anos 1980 que a associação começou a elaborar seus próprios projetos para financiamento de atividades de estudo, pesquisa e capacitação (E12, informação verbal).

Os projetos de pesquisa da ABRA foram aprovados sobretudo junto à Fundação Ford do Brasil e, não somente garantiram a sobrevivência da associação durante a crise econômica do país na década de 1980, como possibilitaram a profissionalização de suas atividades, com a contratação de pesquisadores, auxiliares de pesquisa e de uma secretária, a ampliação da sede e a modificação gráfica do boletim (CORTES, 1990). Por meio dos projetos de pesquisa, a ABRA cumpriu três de seus objetivos: mostrar a reforma agrária que defendia a partir de dados empíricos; atingir e subsidiar dois públicos que considerava importantes, o acadêmico e o sindical; bem como apresentar elementos sobre a urgência da questão agrária nacional e cobrar do governo ações para sanear o problema (CORTES, 1990). Também pode participar de expressivos plenários em que a comunidade científica manifestava-se a respeito de temas de interesse da sociedade brasileira (NOVAES E PORTO, 1999), como os eventos organizados pelo Programa de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura (PIPSA)³⁶, pela Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober) e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)³⁷.

³⁵ Um dos estudos empíricos realizado entre os anos 1971 e 1976 com recursos da própria ABRA por Vera Lúcia Gomes da Silva Rodrigues e José Gomes da Silva foi pioneiro no Brasil no levantamento e aferição da extensão e da gravidade dos conflitos decorrentes da luta pela posse da terra (RODRIGUES E SILVA, 1977).

³⁶ O PIPSA foi um fórum de debate sobre a questão agrária que funcionou entre os anos de 1979 e 1984 abrangendo a Sociologia Rural e outras áreas do conhecimento e mantido, inicialmente, por um convênio entre a Fundação Ford e o Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola (CPDA).

³⁷ A exemplo de duas mesas-redondas coordenadas pela ABRA durante a 34ª reunião anual da SBPC, em 1981, intituladas “Conflitos sociais no campo brasileiro” e “Acesso à propriedade da terra, usucapião e boia-fria” (CORTES, 1990).

Dois dos principais projetos de pesquisa executados pela ABRA neste período enfatizaram os conflitos pela posse da terra. O Projeto ABRA, ou Projeto Jurídico ABRA, foi executado entre 1980 e 1983 sob a coordenação do advogado José Reis dos Santos Filho, por meio de um convênio firmado com a Fundação Ford do Brasil (CORTES, 1990). Os objetivos do Projeto ABRA eram a criação e o fortalecimento de uma rede de assessoria jurídica aos trabalhadores rurais e, concomitantemente, a realização de um levantamento dos conflitos sociais pela posse da terra de abrangência nacional (SANTOS FILHO E PORTO, 1984). O projeto gerou algumas polêmicas no interior da diretoria da associação, fosse pela dificuldade de operá-lo em âmbito nacional, fosse pelas tentativas de alguns diretores ofertarem assessoria jurídica direta, educação política e instrumentalização de lideranças camponesas nas áreas de conflitos (CORTES, 1990). Outro projeto foi realizado junto ao Centro de Estudos e Cultura Contemporânea (CEDEC) e ao PIPSA e intitulou-se “10 anos de luta pela terra (1969-1979), projeto Casa, Comida e Trabalho” (CORTES, 1990). Este projeto compreendeu o levantamento e a sistematização dos conflitos por terra no Brasil ocorridos entre os anos de 1969 e 1979, bem como a elaboração de dossiês a partir de documentos reunidos pela Contag, pela CPT e pelo Centro Ecumênico de Documentações e Informações (CEDI) (CORTES, 1990).

Os projetos de pesquisa, enquanto conjuntos de informações coletadas e analisadas sistematicamente por especialistas vinculados a associação e a organizações parceiras, foram meios criados pelos membros da ABRA durante os anos 1980 para produzir, validar e divulgar novos conhecimentos acerca da questão fundiária nacional. Eles ampliaram de forma significativa as evidências científicas que fundamentavam os debates junto à comunidade científica, ao movimento sindical, à outras organizações de luta pela terra e aos governantes e à sociedade brasileira acerca da permanência da necessidade de implementar uma política de redistribuição de terras no país. Além de subsidiarem a proposta de reforma agrária da ABRA com evidências científicas, os projetos também deram grande visibilidade à gravidade dos conflitos por terra que ocorreram no país durante o regime militar e naquele período.

4.1.3 O Boletim da ABRA e a Revista Reforma Agrária

O Boletim da ABRA não ficou de fora das transformações sofridas pelo país e pela própria ABRA no período da abertura democrática (CORTES, 1990). As primeiras mudanças feitas pelo conselho editorial foram a inserção de artigos mais reflexivos ao invés de informativos, a exemplo dos números que trouxeram as sínteses das discussões de quatro seminários anuais realizados pela ABRA em parceria como Grupo de Estudos Agrários do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) ao final dos anos 1970 para tratar da estrutura agrária nacional. No entanto, a nova ênfase não consistiu em um consenso entre os membros da associação, o que pode ser ilustrado por uma carta enviada pelo delegado da ABRA no Rio Grande do Sul, João Pedro Stédile, ao conselho editorial em 1980. Na carta, o delegado avaliava que se o objetivo da associação era divulgar ideias, experiências e lutas pela reforma agrária junto às organizações de trabalhadores rurais, a linguagem utilizada e o conteúdo abordado nos últimos volumes já não correspondiam mais ao seu público alvo ou, em suas palavras, estavam “muito intelectualizados, tratando de temas importantes, mas de uma forma muito inacessível e que não possuíam um interesse mais direto para os trabalhadores e o pessoal ligado aos trabalhadores rurais” (ABRA, 1980). Durante um tempo, a diretoria da ABRA hesitou em relação à qual linha seguir com publicação, se uma mais aproximada do trabalhador rural ou se uma mais intelectualizada e especializada (CORTES, 1990).

As sessões do boletim da ABRA eram abertas à todos que desejassem colaborar, desde que atendessem aos princípios da ABRA, e os artigos deveriam ser, de preferência, originais (ABRA, 1982). Os organizadores do boletim orientavam os novos colaboradores para o princípio de defesa da justa distribuição da propriedade da terra, estritamente vinculado ao sistema de crenças da associação, e para o apoio aos movimentos que surgissem reivindicando os direitos dos trabalhadores rurais naquele período, conforme o trecho a seguir:

Lutar pela justa distribuição da propriedade da terra e pelo acesso à mesma, dos trabalhadores rurais e povos indígenas que dela necessitam para sua sobrevivência; lutar pela melhoria das condições socioeconômicas dos trabalhadores rurais; e apoiar os movimentos que buscam a legitimidade e representatividade das instituições que lutam em defesa dos trabalhadores rurais (ABRA, 1982).

No início dos anos 1980, a quantidade de colaboradores aumentou e os números do boletim ficaram mais extensos, entre trinta e quarenta páginas, incorporando novas sessões (CORTES, 1990). Os artigos, quatro a cinco, em geral eram redigidos por acadêmicos das áreas da Antropologia, Agronomia, Economia, História, Ciências Sociais ou outras³⁸, por diretores da ABRA ou, ainda, por sindicalistas, juristas ou deputados interessados no tema da reforma agrária. As páginas do boletim abordavam aspectos conjunturais da agricultura no Brasil e no mundo e analisavam os mais variados impactos das políticas agrárias e agrícolas implementadas no país. Os textos demonstravam preocupações com o aumento da concentração fundiária e da renda, a especulação com terras, a penetração do capital no campo, a ocupação da Amazônia, a precariedade das condições de trabalho volante, a expulsão do homem do campo, o excesso de população nas cidades, a miséria nas favelas nas cidades, entre outros conteúdos considerados pelo Conselho Editorial relacionados à questão fundiária nacional. Esporadicamente, os números abordavam experiências internacionais de reforma agrária, como da China e da Nicarágua, com o intuito de fomentar debates sobre qual o tipo de política desejada no país. O boletim ainda trazia notícias sobre conflitos, violências ou assassinatos sofridos pelas populações rurais, sobre reivindicações, mobilizações e greves de camponeses e trabalhadores rurais ao redor de todo o mundo e informações a respeito de eventos regionais e locais.

Dentre as sessões incorporadas neste período estavam “Estatísticas e indicadores”, em 1980, e “Direito Agrário”, em 1981. A primeira seção, sob responsabilidade da engenheira agrônoma e professora Ângela Kageyama, visava disponibilizar aos leitores indicadores de conjuntura que não eram acessíveis, como índices de custo de vida, inflação, preços de terra e arrendamento, etc; estatísticas agropecuárias, como os Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Cadastros do INCRA, etc; e indicadores sociais, como estatísticas sobre a qualidade de vida dos trabalhadores rurais, o nível de emprego, etc (ABRA, 1982). Enquanto a segunda seção, sob responsabilidade da advogada e professora Sonia Helena Novaes G. Moraes, pretendia instrumentar profissionais do Direito e integrantes de movimentos sociais com abordagens e

³⁸ Dentre aqueles que colaboraram com o boletim neste período estão Alfredo B. Wagner de Almeida, José Graziano da Silva, Roberto José Moreira e Rodolfo Hoffman, Maria da Conceição Tavares, José de Souza Martins, Maria Nazaré Baudel Wanderley, Abdias Vilar de Carvalho, entre diversos outros expoentes dos estudos agrários nacionais.

informações sobre legislações e jurisprudências de interesse dos trabalhadores rurais, assim como denunciar casos em que advogados, juízes e estagiários de Direito fossem ameaçados ou impedidos de exercer suas funções no atendimento às populações rurais (SILVA, 1981).

Com o reestabelecimento das eleições diretas para os Governos Estaduais e o Congresso Nacional em 1982, pela primeira vez em dezessete anos candidatos civis poderiam participar do processo e a população voltaria a escolher uma parte de seus representantes. Naquele período, todos os partidos políticos, não somente os da oposição, incluíram a reforma agrária em seu programa (GRAZIANO DA SILVA, 1981). Na expectativa das eleições, em 1981 a ABRA dedicou um número de seu boletim para que os seis partidos organizados no país apresentassem suas posições a respeito do tema. No editorial, Carlos Lorena, então presidente da associação, lamentou que apenas o PT e o PMDB responderam ao convite e afirmou que a ABRA pretendia colaborar para que os leitores da revista tomassem suas posições visando um futuro mais amplo na abertura democrática nacional (LORENA, 1981).

Depois de 88 edições ininterruptas, em 1985 a ABRA realizou a modificação mais significativa no periódico. Com uma apresentação gráfica mais moderna, a publicação foi renomeada para “Revista Reforma Agrária”. A nova linha editorial³⁹ manteve as seções tradicionais (Ensaio e debates, Direito Agrário, Estatísticas e Indicadores, Livros e Cartas) e introduziu novas (Documentos, Humor e Em Campo), trazendo reportagens, notícias, entrevistas, denúncias e agendas de eventos (ABRA, 1985). Seus números ampliaram e passaram a ter entre cem e cento e cinquenta páginas, sendo publicados quadrimestralmente pela Editora Joruês. Segundo Plínio de Arruda Sampaio, então presidente da ABRA, mesmo que esporadicamente alguns números sofressem atrasos ou cortes diante de dificuldades na captação de recursos, não deixavam de ser publicados (SAMPAIO, 1987).

Ao invés dos artigos e excertos técnicos, compilações e transcrições de jornais de grande circulação ou dos breves resultados de pesquisas acadêmicas veiculados ao longo dos anos 1970, neste período a ABRA começou a publicar uma quantidade maior de artigos científicos enviados por colaboradores vinculados às instituições de pesquisa nacionais. O

³⁹ Em 1985 o Conselho Editorial e de Redação da Revista Reforma Agrária era composto por Abrias Vilar de Carvalho, Alberto Passos Guimarães, Ângela Kageyama, Fernando Luz, José Graziano da Silva, Marília Andrade, Mário A. de Moraes Biral, Rodolfo Hoffman e Wladimir V. Torres Pomar (ABRA, 1985).

periódico da ABRA passou a dar ênfase à um conteúdo mais acadêmico e, a partir das sucessivas pesquisas acadêmicas publicadas na Revista Reforma Agrária, os especialistas no tema no país tiveram acesso à análises e informações cada vez mais acuradas (Cortes, 1990). Contudo, ao apresentar uma linguagem mais difícil de ser compreendida pelos trabalhadores rurais, neste período a publicação também acabou perdendo uma parte de seu público leitor (Cortes, 1990). Mesmo diante das modificações realizadas no periódico, a ABRA continuou sendo a principal produtora e divulgadora de conhecimentos especializados no tema da reforma agrária durante a redemocratização.

4.2 NOVA REPÚBLICA, 1985

Em março de 1983 o senador Dante de Oliveira apresentou uma proposta de Emenda Constitucional a fim de que as próximas eleições para a Presidência da República ocorressem pela via direta, dando início à uma ampla mobilização nacional conhecida como Diretas Já. Enquanto a mobilização crescia em todo o país, a oposição do PMDB ao regime militar negociava nos bastidores com uma dissidência do governo, agrupada na Frente Liberal, uma eleição pela via indireta. Em abril de 1984 a emenda de Dante de Oliveira foi derrotada no Senado Federal. E, como produto das negociações entre a oposição do PMDB e a Frente Liberal, em agosto constituiu-se a Aliança Democrática⁴⁰, apresentando como nomes de conciliação Tancredo Neves para Presidente e José Sarney para vice (MEDEIROS, 1989).

O programa da Aliança Democrática resgatava o Estatuto da Terra e, procurando desvencilhar-se das estratégias gerais das políticas fundiárias dos governos militares, criticava a especulação com terras, trazia a desapropriação como o instrumento prioritário para a reforma agrária e priorizava a participação da Contag e de setores progressistas da Igreja Católica nos debates sobre a política (BRUNO, 2003). Segundo Gomes da Silva, Tancredo Neves encampou o programa do PMDB para o setor rural, avalizou-o nos palanques e, nas palavras dele, “obteve até a bênção do Papa” (SILVA, 1987, p. 34). Ainda de acordo com Gomes da Silva, além do tema constar no programa da Aliança Democrática, diante das pressões exercidas por movimentos sociais de luta pela terra o próprio candidato

⁴⁰ Coligação entre o PMDB, principal partido de oposição ao regime militar brasileiro, e os dissidentes do Partido Democrático Social (PDS) que formavam a Frente Liberal.

Tancredo Neves reconhecia a necessidade de implementar no país uma reforma agrária baseada no Estatuto da Terra, conforme ilustra o trecho a seguir:

Dentro do estilo Tancredo é inegável reconhecer que a sua posição de incluir a 'Reforma Agrária segundo o Estatuto da Terra' em seu discurso foi fortemente influenciada pela institucionalização do Movimento dos Sem Terra, das pressões da CONTAG e das numerosas cobranças dos movimentos populares, em diversas oportunidades (SILVA, 1987, p.71).

Em janeiro de 1985, Tancredo Neves venceu o candidato Paulo Maluf, que disputava pelo recém-criado Partido Democrático Social (PDS), nas eleições indiretas para Presidência da República⁴¹. E a reforma agrária passou a fazer parte do pacto formal que levou o Presidente Tancredo Neves a inaugurar a chamada Nova República no Brasil (DELGADO, 2005).

4.3 JOSÉ GOMES DA SILVA NA PRESIDÊNCIA DO INCRA, 1985

Em 1982 haviam sido realizadas as primeiras as eleições diretas para os governos estaduais desde o golpe militar de 1964. No pleito, os partidos de oposição ao regime autoritário saíram vitoriosos em dez estados no país, como em Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e São Paulo, onde o advogado André Franco Montoro foi eleito pelo PMDB. De acordo com Gomes da Silva, Franco Montoro, que possuía relações pessoais e profissionais com diversos membros da ABRA, reconhecia a necessidade imediata de implementar uma política de reforma agrária no estado e convidou-o para assumir a Secretaria de Agricultura (SIMÕES, 1993). Ainda segundo Gomes da Silva, mesmo que naquela época os estados não tivessem capacidade jurídica para propor programas de reforma agrária de grande envergadura, a expectativa era de que, novamente, São Paulo implementasse ações que servissem de exemplo para o Governo Federal (SIMÕES, 1993). Durante os sete meses em que permaneceu na Secretaria de Agricultura, Gomes da Silva propôs um conjunto de medidas legais para incidir sobre a estrutura fundiária do estado (SIMÕES, 1993). Uma de suas principais ações foi criar o Instituto de Assuntos Fundiários (IAF)⁴². Todavia, por

⁴¹ Partido sucessor da antiga Arena, apoiadora do regime militar no país.

⁴² Atual Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" (ITESP).

questões de saúde Gomes da Silva precisou afastar-se do cargo e foi substituído pelo engenheiro agrônomo Luis Carlos Guedes Pinto, também sócio fundador da ABRA.

Após realizar uma cirurgia, Gomes da Silva retornou ao Governo Franco Montoro como vice-presidente do Conselho Estadual de Energia e, segundo ele, neste período seu nome foi levado para Tancredo Neves dentre os cotados para assumir a presidência do INCRA (SILVA, 1987). Ainda de acordo com ele, sua participação no Governo Franco Montoro – uma das figuras de maior destaque no PMDB naquele período e com papel decisivo na eleição de Tancredo Neves à Presidência da República – contribuiu para que ele fosse recomendado ao cargo, conforme ilustra o trecho de sua entrevista a seguir:

Nesse trabalho [Conselho Estadual de Energia] eu estava metido na questão fundiária e continuava próximo do poder. Meu nome tinha sido apresentado para o INCRA que, na ocasião, estava entre os 14 cargos mais importantes da República. Eu estava na famosa lista da dona Antonia, a secretária do Tancredo Neves (SIMÕES, 1993).

Segundo Plínio de Arruda Sampaio⁴³, nem mesmo o problema cardíaco que ocorrera com Gomes da Silva afastou-o do debate nacional sobre reforma agrária que ocorreu durante os anos 1980 e, nas palavras dele, “em 1984, o velho Tancredo foi buscá-lo na sua fazenda Santana do Bagaçu para chefiar o INCRA e comandar, junto com o ministro Nelson Ribeiro, o início da Reforma Agrária brasileira” (SAMPAIO, 1987). O advogado Nelson de Figueiredo Ribeiro, por sua vez, cotado por Tancredo Neves para um possível “Ministério de Assuntos Fundiários”, trazia consigo um reconhecimento da importância da região amazônica no debate fundiário e atendia reivindicações de uma outra instituição também à frente das discussões sobre a terra no país naquele período, a Igreja Católica (SILVA, 1987).

Ao chegar em Brasília, as primeiras articulações de Nelson Ribeiro envolveram o Governador Franco Montoro, com quem Tancredo já havia conversado a respeito das tentativas de implementar assentamentos no estado de São Paulo (SILVA 1987). Contudo, logo depois de tomar posse da Presidência da República, dia 14 de março, Tancredo foi internado às pressas por uma enfermidade que o acometia desde a campanha eleitoral, deixando o cargo para seu vice. De acordo com Gomes da Silva, que estava em Brasília assessorando o ministro Nelson Ribeiro desde março, naquele momento, o Presidente em

⁴³ No prefácio que escreve ao livro “Caindo por Terra”, de José Gomes da Silva, 1987.

exercício, José Sarney, viu-se diante da primeira decisão do governo em relação ao tema da reforma agrária (SILVA, 1987). Com o ambiente formal e tenso que pairava no Palácio do Planalto e o choque com a enfermidade de Tancredo, a equipe de Nelson Ribeiro tinha poucas pretensões e não teve ousadia nem de propor a expressão “Reforma Agrária” para o título do ministério que seria criado (SILVA, 1987). Surpreendendo-se quando, em uma reunião em abril, o Presidente Sarney propôs “Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário” (MIRAD) (SILVA, 1987). Gomes da Silva afirmou que durante a reunião expôs ao Presidente Sarney sua preferência à este título, pois considerava que a expressão “reforma agrária” reafirmaria a disposição do Governo de mudar e o “desenvolvimento” seria uma etapa natural do processo, um destino comum dos organismos que seriam criados com prazo certo e determinado para modificar estruturalmente o país (SILVA, 1987). Na reunião, o Presidente em exercício assinou a nomeação de Gomes da Silva à presidência do INCRA (SILVA, 1987). Deste modo, a reforma agrária foi incluída na agenda da redemocratização e a ABRA obteve acesso formal ao processo de formulação de uma política fundiária para o país na Nova República.

Após ser submetido a várias cirurgias, Tancredo Neves acabou falecendo no dia 21 de abril e, ao final do mês, José Sarney assumiu a Presidência da República anunciando publicamente o comprometimento social da nação com uma política de reforma agrária voltada aos “excluídos do campo” (BRUNO, 2003). Ao mesmo tempo, também fazia discursos garantindo o direito à propriedade privada da terra aos que estavam produzindo, para tentar tranquilizar os grandes proprietários rurais (BRUNO, 2003). Aparentemente, sua posse não mudou os compromissos consolidados por Tancredo Neves (MEDEIROS, 1989). Além de manter os nomes dos ocupantes dos cargos da nova administração (SILVA, 1987), no dia 30 de abril o Presidente Sarney levou a reforma agrária à agenda decisória com a assinatura do Decreto nº91.214, por meio do qual constituiu o MIRAD⁴⁴.

Gomes da Silva, ao assumir a presidência do INCRA, nomeou alguns membros da diretoria e sócios da ABRA para cargos no órgão (CORTES, 1990). Um deles foi Carlos

⁴⁴ O MIRAD foi criado com a competência de realizar a reforma agrária; discriminar e arrecadar terras públicas; realizar uma regularização fundiária; legitimar posses; realizar a colonização em terras públicas e disciplinar a colonização privada; lançar e cobrar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e da Contribuição de Melhoria referente a imóveis rurais; e adquirir imóveis rurais estrangeiros; bem como de gerir o INCRA, o Grupo Executivo das Terras do Araguaia e Tocantins (GETAT) e o Grupo Executivo do Baixo Amazonas (GEBAM), os dois últimos, até então, vinculados ao Conselho de Segurança Nacional (BRASIL, 1985).

Lorena, membro expoente da associação que assumiu a Diretoria de Cadastro e Tributação do INCRA (SILVA, 1987). Embora alguns diretores da ABRA apresentassem uma certa resistência quanto à esta participação no Governo Sarney, as crenças na eficácia da lei e no advento da Nova República justificavam o entusiasmo da maioria na resolução da situação dos trabalhadores rurais no Brasil (CORTES, 1990). No editorial do primeiro número da “Revista Reforma Agrária” que foi lançado entre janeiro e abril de 1985, Plínio de Arruda Sampaio, então diretor presidente da ABRA, manifestou a grande expectativa da associação em relação ao momento político e a presença de Gomes da Silva no INCRA: “estes dois auspiciosos acontecimentos, como é lógico, nos enchem de esperanças”, conclamando que, enfim, a reforma agrária já não era mais considerada como uma ameaça a ser evitada mas tinha tornado-se uma das preocupações centrais de significativas forças políticas integradas ao Governo Sarney (SAMPAIO, 1985a).

4.4 I PNRA, 1985

Naquele período, admitia-se que havia sido tomada uma decisão política pelo governo de realizar a reforma agrária no país e o clima era de otimismo e euforia (SILVA, 1987). Para levar o tema à agenda decisória, o INCRA e o MIRAD pretendiam atender o Estatuto da Terra elaborando um Plano Nacional de Reforma Agrária (SILVA, 1987). Nas palavras de Gomes da Silva: “fui para o Incra com grande expectativa. Como a lei exigia que todo programa de Reforma Agrária, para ser desencadeado, tivesse um plano aprovado previamente, nós lançamos a preparação do Plano Nacional de Reforma Agrária” (SIMÕES, 1993). Assim, antes mesmo de assumir o órgão oficialmente, em março de 1985 Gomes da Silva entregou à Nelson Ribeiro um roteiro de cinco páginas carimbado como “1ª Versão”, indicando as características, as metas, os prazos e os grupos que deveriam trabalhar para elaborar o Plano (SILVA, 1987). Naquele período, a posição favorável para a reforma agrária do ministro Nelson Ribeiro, somada a presença de um membro expoente da ABRA na presidência do INCRA em um período de reabertura do diálogo entre o Estado e a sociedade civil brasileira possibilitaram que Gomes da Silva alçasse uma política nacional para incidir sobre regime de posse e uso da terra no país por meio do debate público e da participação social. O trecho abaixo, extraído do livro “Caindo por terra”, escrito por Gomes da Silva para

abordar sua experiência à frente do PNRA, ilustra uma das orientações do roteiro neste sentido:

O PNRA deverá ser simples, pragmático, não-sofisticado, possível de ser entendido, acompanhado e avaliado pelo povo em geral. Os futuros beneficiários – trabalhadores rurais sem terra ou com terra insuficiente – deverão participar de sua elaboração, execução e avaliação. O Governo deverá submeter o PNRA ao IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais a ser realizado em maio próximo (SILVA, 1987, p. 51).

Naquele período, independentemente da necessidade de rever a legislação agrária nacional, a ABRA defendia que o Estatuto da Terra precisava ser aplicado com urgência como forma de “descongelar” a reforma agrária no país (SAMPAIO, 1985a). Após o tema da reforma agrária entrar na agenda da Nova República, a ABRA obteve um acesso formal ao processo de especificação de alternativas e visualizou uma janela de oportunidade para tentar associar os fluxos políticos nacionais e levar os mecanismos redistributivos previstos no Estatuto da Terra à agenda decisória do Governo Sarney. Para isto, de acordo com Plínio de Arruda Sampaio, o objetivo era tornar a direção da associação⁴⁵ uma instância de diálogo técnico capaz de fomentar a criação de um programa em comum entre as diversas forças políticas favoráveis à reforma agrária que possuíam visões diferentes em relação ao que ela era e a como realizá-la, conforme ilustra o trecho a seguir:

[...] sabemos que é preciso formar uma ampla aliança de forças políticas e sociais para que a pressão pela reforma agrária seja superior as pressões – que, aliás, já começaram a se fazer sentir – pela manutenção do “status quo” no meio rural. Esta aliança – como é obvio – não congregará forças com a mesma visão do que seja a reforma agrária e de como se deve agir politicamente para implantá-la, mas forças que, embora com visões distintas, poderão unir-se em torno de um programa comum (SAMPAIO, 1985a).

⁴⁵ Nas eleições para o quadro diretivo da ABRA no início de 1985, compuseram a diretoria executiva da associação Plínio de Arruda Sampaio, Plínio Guimarães Moraes, Mário Antonio de Moraes Biral, José Graziano da Silva, Ricardo Abramovay e Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes, o conselho deliberativo foi formado por expoentes no debate vinculados a academia, aos movimentos populares de luta pela terra, ao Congresso Nacional e aos setores progressistas da Igreja Católica, como José de Souza Martins, Moacir Palmeira, Roberto de Oliveira Santos, João Pedro Stédile, Herbert José de Souza (Betinho) e Ivo Poletto, além de sócios fundadores da ABRA, como Carlos Lorena, José Gomes da Silva, Luis Carlos Guedes Pinto e José Francisco da Silva.

Em relação às metas, o roteiro de trabalho apresentado por Gomes da Silva ao MIRAD considerava a reforma agrária como um processo em quatro etapas estimadas para durar vinte anos: cem dias para medidas preparatórias, discussão, aprovação e lançamento do Plano; assentamento de 1,2 milhão de famílias, avaliação e reformulação do Plano durante o quadriênio do Governo Sarney; assentamento de 3 milhões de famílias nos seis anos subsequentes e de outro tanto de famílias na década seguinte (SILVA, 1987). E, apesar de avaliar o peso do INCRA na execução da reforma agrária pela notoriedade que o órgão havia assumido ao final do Governo Figueiredo por meio de uma campanha publicitária em cima da entrega do milionésimo título de terra, o roteiro preconizava implementar a política de redistribuição de terras a partir das estruturas institucionais então vigentes, sem recorrer a reformas administrativas consideradas protelatórias e desgastantes (SILVA, 1987).

A estreita janela de oportunidade visualizada pela ABRA para levar a reforma agrária à agenda decisória do Governo Sarney previa a implementar a política antes do início do novo ano agrícola das principais regiões produtoras do Brasil ou, nas palavras de Gomes da Silva, “ninguém melhor que os terratenentes sabia que ultrapassar 1º de setembro seria adiar a Reforma Agrária por um ano e, quiçá, para sempre” (SILVA, 1987, p.119). Assim, o roteiro previa lançar oficialmente o Plano em maio, no congresso da Contag, debater, revisar e incorporar contribuições entre os meses de junho e julho, a assinatura do decreto de aprovação pelo Presidente ao final de agosto e o início da implementação da política em setembro (SILVA, 1987). Para atender tais prazos, foi proposta a criação de dezesseis Grupos de Ação⁴⁶ responsáveis por formular os mecanismos da política ou, nas palavras de Gomes da Silva, para “arrolar e viabilizar instrumentos, recursos e providências para o desencadeamento, realização e consolidação da Reforma Agrária” no país (SILVA, 1987, p.54). De acordo com um membro da ABRA, Gomes da Silva utilizava este procedimento de trabalho em grupos com frequência (E12, informação verbal).

Os Grupos de Ação foram compostos, buscando um equilíbrio regional e interdisciplinar, por funcionários de carreira vinculados ao INCRA, pois o MIRAD não tinha corpo funcional próprio, por representantes de organizações dos trabalhadores rurais e de

⁴⁶ Recursos Legais, Recursos Terra, Integração e Descentralização, Recursos Financeiros, Tipos de Família e de Assentamento, Recursos Humanos, Medidas de Apoio, Terras Indígenas, Terras Urbanas, Projetos Especiais, Atividades-Meio, Atividades Complementares, Planejamento, Estratégia da Reforma Agrária e Coordenação, incorporando posteriormente um Grupo Interinstitucional (Silva, 1987).

entidades não-governamentais, além de consultores independentes (SILVA,1987). Segundo Gomes da Silva, o INCRA e o MIRAD convidaram diversos especialistas no tema agrário brasileiro daquele período ou, nas palavras dele, “trouxemos praticamente todas as pessoas do ramo, do país inteiro” (SIMÕES, 1993). No interior da diretoria da ABRA houveram discussões para que se apoiasse explicitamente o trabalho do INCRA no PNRA (CORTES, 1990). E, além dos membros da ABRA vinculados ao Governo Sarney, os demais associados também participaram da formulação da política de reforma agrária na redemocratização do país, nas palavras da advogada Sônia Helena G. Moraes Novaes, membro da ABRA, “quando, em 1985, nós fomos pro governo, a ABRA ficou quase sem ninguém. Todos foram pra Brasília fazer o Plano Nacional da Reforma Agrária da Nova República” (ABRA, 2005).

O roteiro de trabalho previa, ainda, que os documentos setoriais dos Grupos de Ação seriam encaminhados para um Grupo de Estratégia da Reforma Agrária, composto por especialistas como Plínio de Arruda Sampaio, Fernando Santana, Oswaldo Lima Filho e Miguel Arraes e José Francisco Silva, responsável por elaborar uma proposta a ser submetida ao Ministro da Agricultura, Pedro Simon, ao senador Carlos Chiarelli e intelectuais como Celso Furtado, Inácio Rangel, Maria Conceição Tavares, Ulysses Guimarães e Fernando Henrique Cardoso, mas uma mudança na dinâmica dos grupos de ação inviabilizou a contribuição do Grupo de Estratégia (SILVA, 1987). Todavia, durante o trabalho dos Grupos de Ação, o roteiro preliminar acabou vazando para a imprensa nacional e a divulgação dos nomes dos especialistas envolvidos na formulação do Plano aumentou as expectativas em torno da implementação de uma política de redistribuição de terras por parte de alguns setores conservadores da sociedade brasileira, segundo Gomes da Silva, “cujas orelhas há muito já se tinham colocado em pé” (SILVA, 1987, p.55). Assim, em maio de 1985 a direita conservadora do campo criou a União Democrática Ruralista (UDR) para fazer oposição ao PNRA. Segundo Gomes da Silva, com as mudanças na atmosfera política nacional, bastaram alguns despachos do ministro Nelson Ribeiro com o Presidente Sarney para perceber as primeiras tergiversações do Palácio do Planalto em relação ao PNRA, rebatizado, humildemente, como Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA (SILVA, 1987).

Além dos especialistas que integraram os Grupos de Ação em Brasília-DF, a Proposta também incorporou contribuições de diversas instituições e profissionais chamados para colaborar nos estados (SILVA, 1987). Segundo Gomes da Silva, até o recém criado MST,

que tinha uma postura bastante crítica ao Governo Sarney, participou dos debates e, nas palavras dele, “foi o único momento em que eles [MST] cederam a uma aproximação com o governo” (SIMÕES, 1993). Os materiais elaborados foram reunidos segundo uma metodologia articulada, coerente e operativa, por um grupo de técnicos coordenados por Horácio Martins de Carvalho e Gomes da Silva, sob a supervisão de Nelson Ribeiro (SILVA, 1987). Assim, ao final do mês de maio o ministro Nelson Ribeiro apresentou ao Presidente da República a Proposta do MIRAD/INCRA ao I PNRA da Nova República, uma singela apostila com 69 páginas mimeografadas divididas em uma introdução e oito seções que representavam os esforços de numerosos especialistas no tema agrário nacional (SILVA, 1987).

A Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA foi lançada oficialmente, como previsto, durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado pela Contag entre 25 e 27 de maio em Brasília-DF. O evento demonstrou grande capacidade organizativa e reuniu 4.100 delegados eleitos por meio de assembleias e encontros municipais e regionais, bem como cerca de 600 convidados e observadores de diversas organizações da sociedade civil nacional e internacional (CONTAG, s.d.). O Presidente Sarney, o ministro Nelson Ribeiro e o presidente do INCRA, Gomes da Silva, estiveram presentes e fizeram pronunciamentos na abertura do Congresso. O discurso de Sarney, interrompido 25 vezes por aplausos do plenário, fez referência ao “Compromisso com a Nação” firmado pela Aliança Democrática durante as eleições e reiterou a promessa de cumprir o Estatuto da Terra: “aplicar o Estatuto é respeitar o homem do campo e assegurar a milhões de brasileiros o direito de não sofrer a mais degradante das privações humanas, que é a fome” (O GLOBO, 1985). O ministro Nelson Ribeiro seguiu a mesma linha, além de reafirmar que reforma agrária deveria advir da desapropriação do latifúndio e não, simplesmente, da fixação de agricultores em terras públicas.

Por sua vez, Gomes da Silva foi quem apresentou a Proposta do MIRAD/INCRA à plenária. A Proposta chegou a ser vaiada quando o Presidente do INCRA insistiu que, por assentar-se nos marcos jurídicos vigentes, se tratava de fazer cumprir o Estatuto da Terra (GRAZIANO DA SILVA, 1985a). Isto porque o principal debate entre os apoiadores da reforma agrária naquele período girava em torno da possibilidade de uma legislação elaborada durante o regime militar ser, de fato, uma base para a democratização do acesso à

terra no Brasil. As oposições sindicais e o MST chegaram ao congresso com uma faixa preta no braço dizendo “não ao Estatuto da Terra”, por compreender que ele havia sido um impulsionador da modernização da agricultura, e defendiam a necessidade de criar uma nova lei capaz de dar suporte para uma ampla redistribuição fundiária no país (MEDEIROS, 2015). Durante o evento enfrentaram-se distintas posições em relação ao potencial do Estatuto da Terra enquanto instrumento de mudança, sendo um dos argumentos apresentados o risco de haver um vazio legal até que fosse aprovada uma nova lei (MEDEIROS, 2015). Ao final do evento a plenária acabou aprovando, em votação simbólica, o apoio à Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA.

Após o lançamento oficial, dia 27 de maio a Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA foi entregue formalmente por Nelson Ribeiro e Gomes da Silva à lideranças do Congresso Nacional, presidentes dos partidos políticos, dirigentes de confederações de trabalhadores e entidades de representação nacional da agricultura, ministros, secretários de agricultura e presidentes de Institutos de Terras dos estados, solicitando sugestões até o final de junho (SILVA, 1987). Apesar do Plano seguir como decreto do Poder Executivo, a proposta foi apresentada aos membros do Poder Legislativo para suas contribuições, nas palavras de Gomes da Silva, “foi levado ao Congresso como uma deferência” (SIMÕES, 1993). Todavia, na avaliação de Gomes da Silva, se chegasse a ser colocada em votação a política de reforma agrária encontraria apoio somente entre alguns parlamentares da esquerda, como Plínio de Arruda Sampaio, diretor-presidente da ABRA, Fernando Santana e Roberto Freire, e não teria sustentação para ser aprovada, pois a maioria dos parlamentares era indiferente ou contra⁴⁷ (SIMÕES, 1993).

Em sua disposição para alterar a estrutura fundiária nacional, a Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA tocou em dois pontos sensíveis para o latifúndio: os conflitos por terra e a delimitação espacial das políticas de reforma agrária e colonização (SILVA, 1987). Em relação aos conflitos, foi instruída a partir dos dados divulgados pelas únicas instituições que acompanhavam sistematicamente as disputas por terra ocorridas no país durante aquele período, a Contag, a CPT e a ABRA, que, por também consistirem em importantes núcleos

⁴⁷ Segundo Gomes da Silva, o apoio que a proposta recebeu no Congresso e junto aos partidos políticos foi extremamente frágil e resumiu-se à discursos e moções de simpatia e apoio pessoal de autoridades da área, bem como da Comissão Especial da Reforma Agrária, que já existia na Câmara dos Deputados e era presidida pelo deputado Fernando Santana (PMDB-BA) (SILVA, 1987).

de apoio aos sem terra, foram vistas pelos latifundiários como fontes “suspeitas” para um documento oficial (SILVA, 1987). Mas a maior reação, principalmente entre aqueles que detinham áreas em disputa, decorreu da utilização dos dados sobre os conflitos fundiários como argumento desencadeador da política de reforma agrária no Brasil, a exemplo do que ocorrera no Japão (SILVA, 1987).

Em relação à delimitação espacial, a Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA partiu de uma rígida distinção conceitual para especificar afetaria terras de domínio privado, bem como que não omitiria terras públicas nas ações governamentais (SILVA, 1987). Segundo Fachin (1985), a Proposta definiu como o objeto fundamental da política de reforma agrária as áreas de incidência de conflito pela posse da terra, de predominância do complexo latifúndio/minifúndio, dos latifúndios próximos aos grandes centros urbanos ou densamente povoados ou áreas com grande número de trabalhadores rurais sem terra, com pouca terra, arrendatários, parceiros, posseiros, assalariados, entre outros. Nas palavras de Fachin (1985, p.6), “áreas de domínio privado, situadas em regiões já ocupadas, dotadas de infraestrutura, com densidade demográfica apreciável, onde prevaleçam graves distorções na estrutura agrária e tensões sociais”.

A estratégias de ação da Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA consideraram a desapropriação por interesse social como instrumento prioritário para garantir a função social da terra e reduziram regularização fundiária, colonização e tributação a atividades complementares (SILVA, 1987). Para efeitos de desapropriação, o valor das indenizações considerava o valor declarado no pagamento do ITR (GRAZIANO DA SILVA, 1985a). Este rebaixamento do preço das áreas desapropriadas em relação aos critérios puramente mercadológicos sinalizou sanções diretas àqueles que infringissem o dispositivo que condicionava a propriedade rural ao exercício de uma função social (SILVA, 1987). Deste modo, a Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA tentava levar à agenda decisória os mecanismos de redistribuição de terras no país ou, nas palavras de Gomes da Silva, para “amealhar recursos para redistribuir terra aos despossuídos deste recurso, uma vez mais, o *status quo* precisaria ser afetado em alguma de suas pilastras” (SILVA, 1987, p.65).

As metas da proposta eram assentar 1,4 milhão de famílias durante os quatro anos Governo Sarney e outros 5,7 milhões até o ano 2000 (SILVA, 1987). Sendo as beneficiárias no primeiro quadriênio distribuídas em 100 mil no primeiro ano, 300 mil no segundo, 450

mil no terceiro e 550 mil no último (GRAZIANO DA SILVA, 1985a). A Proposta também apresentou novas medidas legais para conter a expansão do latifúndio e implantar um setor reformado no país, como instituir uma “área máxima” para a propriedade rural, alterar a política de incentivos fiscais e redirecionar a política de créditos rurais aos assentados pela reforma agrária, além de reconhecer o direito dos beneficiários da política na definição do sistema de tenência de terras nos assentamentos (SILVA, 1987).

Após o lançamento oficial, a ABRA manifestou seu apoio à Proposta do MIRAD/INCRA ao I PNRA (SAMPAIO, 1985b). Na ocasião, Plínio de Arruda Sampaio, então presidente da ABRA, chamou a atenção dos membros da associação para a importância da desapropriação por interesse social ter sido apresentada, pela primeira vez, como instrumento prioritário de implementação da política, para a participação dos trabalhadores rurais no encaminhamento do processo, bem como para o fato do documento apresentado pelo governo ainda se constituir como uma proposta sujeita à modificações por outros órgãos do governo ou da sociedade, por entidades sindicais e pelos partidos políticos (SAMPAIO, 1985b). Na avaliação de Plínio de Arruda Sampaio, a Proposta do MIRAD/INCRA ao I PNRA apresentada ao público pelo Governo Sarney indicava claramente uma política de redistribuição das terras que vinham sendo mantidas improdutivas ou contraproducentes no país por especuladores imobiliários, como ilustra o trecho da análise de Plínio, a seguir:

[...] trata-se de levar à cabo um processo moderado de redistribuição de terras pautado rigorosamente pelas normas legais vigentes, concentrando a atenção na utilização de terras potencialmente produtivas, hoje mantidas injustificavelmente na ociosidade pelos grandes especuladores imobiliários (SAMPAIO, 1985b).

A atuação de ABRA em favor da Proposta do MIRAD/INCRA ao I PNRA ocorreu de diversas formas, fosse por meio dos associados que ocupavam cargos no Governo Sarney, pelo engajamento da entidade em debates públicos, pela publicação de artigos na Revista Reforma Agrária ou, ainda, pela participação ativa de seu então presidente, Plínio de Arruda Sampaio, na Câmara dos Deputados em Brasília-DF (SILVA, 1987). Todavia, devido à grande proximidade pessoal e profissional entre os diretores da associação e a direção do INCRA, no mês de junho a diretoria da ABRA realizou uma reunião e, ao final, expressou um posicionamento independente em relação ao documento como um todo: “a ABRA é uma instituição não governamental, é um fórum de discussões sobre a reforma agrária; a ABRA

não tem compromisso de defesa da proposta em sua totalidade. É uma proposta do MIRAD/INCRA” (ABRA, 1985 apud CORTES, 1990).

Por outro lado, o processo que se instaurou com a transição política e a Nova República significou aos olhos das elites rurais uma reedição das mobilizações ocorridas ao final dos anos 1950 e início dos 1960 em torno das reformas de base (BRUNO, 2003). Rapidamente, disseminaram-se ideias de que haveria uma transformação radical e profunda na estrutura fundiária nacional e que a revitalização dos movimentos de ocupação de terras, o crescimento das oposições sindicais e a radicalização do movimento sindical de trabalhadores rurais tornaria inevitável uma guerra no campo (BRUNO, 2003). Para reagir contra qualquer tentativa do Governo Sarney de implementar uma reforma agrária como política social, tornou-se imperativo aos proprietários e empresários rurais organizar-se e fazer prevalecer seus interesses (BRUNO, 2003). A demanda pela reforma agrária e as lutas por terra também reativaram o sentimento anticomunista das classes dominantes no campo (BRUNO, 2003). Assim, na avaliação de Gomes da Silva, embora a abordagem do tema agrário nacional da Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA tenha sido uma surpresa da Nova República, o debate que se seguiu após seu lançamento acabou sendo uma monótona repetição daqueles travados nos Governos de João Goulart, em 1963, Castello Branco, em 1964, e Carvalho Pinto, em 1960 (SILVA, 1987).

Naquele período, três questões monopolizaram os debates sobre a política de reforma agrária no país: i) a abrangência, suas metas e se atingiria os latifúndios por dimensão, a partir dos critérios estabelecidos no Estatuto da Terra; ii) a desapropriação de terras de terceiros, e não a tributação ou a colonização, como instrumento principal; e iii) o controle dos processos relativos à definição do que e de onde desapropriar, de como implementar os assentamentos e de quem seriam os beneficiários (GRAZIANO DA SILVA, 1985a). Deste modo, a Proposta do MIRAD/INCRA ao I PNRA acabou ficando “entre dois fogos”: de um lado os interesses dos trabalhadores rurais, que consideravam o documento oficial limitado e, de acordo com as propostas do IV Congresso da Contag, reivindicavam o assentamento de 12 milhões de famílias em 5 anos, a não indenização de terras improdutivas, a desapropriação, inclusive, de empresas rurais, bem como o controle do processo de reforma agrária pelos órgãos de representação sindical; e de outro lado os interesses dos latifundiários, que propunham a desapropriação “caso a caso”, indenização por um justo valor entendido como o preço de

mercado pago, preferencialmente, em dinheiro, além do controle do processo por Comissões Agrárias tripartites (GRAZIANO DA SILVA, 1985b).

Ante as pressões exercidas pelas entidades patronais ligadas à agricultura do país, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ), e por outros opositores da política, como a UDR e a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), no dia 20 de junho o Presidente Sarney fez a primeira prorrogação do prazo que havia sido estipulado para a discussão da Proposta (SILVA, 1987). A primeira versão foi divulgada dia 07 de setembro e alterou apenas a forma do documento original, assumindo, diferentemente do esquema operacional, um roteiro dissertativo (SILVA, 1987). Entretanto, a janela de oportunidade para começar a implementar a reforma agrária no Brasil ainda em 1985 já havia fechado. Progressivamente, as mudanças passaram a concentrar-se nas questões de fundo da Proposta, sobretudo no instrumento da desapropriação por interesse social e na definição das áreas prioritárias para a política (SILVA, 1987). A equipe do MIRAD/INCRA prosseguiu com seus esforços para tentar salvar estes dois pontos que, se mantidos, permitiriam que o Plano desencadeasse um processo de modificação na estrutura fundiária do país (SILVA, 1987). Mas ao longo do mês de setembro a Proposta sofreu outras seis alterações, que foram desde a reformulação de seu objetivo principal – de “contribuir para a modificação do regime de posse e uso da terra” para “promover uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso” – até o ajuste dos recursos e das fontes de financiamento (SILVA, 1987).

Neste período também ficou evidente a mais séria tentativa de deslocar as discussões do problema central da terra no Brasil e relegar a reforma agrária à um percentual insignificante de prioridade na agenda do Governo Sarney (SILVA, 1987). Em meio as polêmicas causadas pelas sanções imediatas ao descumprimento da função social da terra, pela via da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária prevista pela Proposta do INCRA/MIRAD ao PNRA, grupos de interesses opostos à quaisquer modificações no regime de posse e uso da terra no Brasil acessaram o processo de especificação de alternativas ao Governo Sarney. E ao final de setembro a imprensa nacional divulgou que o Conselho de Segurança Nacional (CSN) também estava elaborando, a pedido do Palácio do Planalto, a então chamada Política Nacional de Desenvolvimento Rural

Integrado (PONDERI) (SILVA, 1987). Subsidiada por órgãos das forças armadas nacionais, como o Ministério da Marinha, o Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica e o Centro de Informações do Exército, a PONDERI inseriu novas variáveis ao debate, como migrações, acesso à água para irrigação, habitação rural, estadualização e municipalização de ações fundiárias, entre outras (SILVA, 1987). Deste modo, os mecanismos apresentados pela PONDERI não definiram a questão fundiária como o problema central do desenvolvimento nacional, a ser solucionado pelo Estado brasileiro a partir de uma política de redistribuição de terras.

No final do mês de setembro a diretoria da ABRA realizou uma reunião, por meio da qual manifestou sua preocupação com os rumos que o PNRA vinha tomando e com o acesso dos militares ao processo de formulação de políticas relacionadas à questão da terra no país (CORTES, 1990). Para pressionar o Governo Sarney em favor da assinatura do PNRA, a ABRA publicou um documento reiterando seu apoio à Proposta elaborada pelo MIRAD/INCRA por meio da participação social, bem como destacando a necessidade de descrever as áreas prioritárias para a implementação da reforma agrária e de estabelecer e cumprir os prazos para a assinatura da política (CORTES, 1990).

Todavia, sob pretexto de uma viagem aos Estados Unidos da América, o Presidente Sarney adiou novamente a entrega do PNRA (SILVA, 1987). E os eventos que se sucederam a partir de outubro evidenciam as mudanças mais significativas nos mecanismos redistributivos da Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA da Nova República. No dia 1º de outubro as áreas que haviam sido definidas como prioritárias para a implementação da política foram eliminadas do Plano⁴⁸, em seguida a via da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária foi substituída pela negociação de áreas caso a caso (SILVA, 1987). Após redigida a décima primeira versão do Plano, o ministro Nelson Ribeiro descobriu que o Presidente Sarney havia entregado a solução dos problemas criados em torno da Proposta do MIRAD/INCRA ao seu consultor jurídico, o advogado Célio Borja, que

⁴⁸ Dois episódios que influenciaram o Governo Sarney no processo de definição das áreas prioritárias para a política de reforma agrária, enquanto ato formal previsto pela Constituição Federal de 1946 e pelo Estatuto da Terra que antecede à desapropriação, foram os Decretos nº91.390 e nº91.391, assinados em 3 de julho de 1985 pela Presidência da República (Silva, 1987). Enquanto o primeiro definiu todo o município de Londrina-PR como área prioritária, o segundo, no sentido de evitar eventuais deslocamentos de possíveis beneficiários com expectativas de redistribuição de terras, inaugurou as desapropriações tópicas, declarando como de interesse social para fins de reforma agrária apenas um imóvel rural denominado Fazenda Apucarantina (SILVA, 1987).

trabalhou no documento junto com um outro advogado cujo nome veio à público somente um ano depois da assinatura do PNRA da Nova República (SILVA, 1987). A participação do advogado paulista Fábio de Oliveira Lucchesi, famoso por defender os direitos de grandes proprietários de terras, contribuiu para terminar de retirar do Plano as áreas definidas como prioritárias para a reforma agrária no país (SILVA, 1987).

Durante este período, o ministro do MIRAD e o presidente do INCRA encontravam sérias dificuldades para fazer a sustentação política da reforma agrária (SILVA, 1987). Diante do acesso de outros participantes ao processo fornecendo ao Governo Sarney alternativas para os polêmicos mecanismos redistributivos previstos pela Proposta MIRAD/INCRA ao PNRA, no dia 09 de outubro, véspera da cerimônia para a assinatura do decreto pelo Presidente da República, o secretário geral do MIRAD levou o texto revisto ao presidente do PMDB, Ulysses Guimarães, na tentativa de obter apoio para a reforma agrária (SILVA, 1987). Segundo Gomes da Silva, uma pequena equipe vinculada ao MIRAD/INCRA ainda passou a noite do dia 09 para o dia 10 preparando três novas versões para o Plano para que, nas palavras dele, “o Planalto assumisse a responsabilidade da escolha” (SILVA, 1987, p.134). A redação ficou sob a responsabilidade do advogado Luis Edson Fachin, então procurador geral do INCRA, que rubricou as seguintes opções: CB (Célio Borja), como a proposta do Palácio do Planalto; “MIRAD Legal”, como a Proposta do MIRAD/INCRA; além de uma terceira que tentava conciliar as anteriores (SILVA, 1987).

Mas nem mesmo Ulysses Guimarães, que havia aceitado bem as ponderações feitas pelo ministro Nelson Ribeiro acerca dos mecanismos redistributivos da política, foi capaz de demover o Presidente Sarney que, dentre as opções apresentadas, escolheu a versão de Célio Borja (SILVA, 1987). Assim, a décima segunda versão elaborada para o I PNRA da Nova República⁴⁹ foi assinada pelo Presidente da República, junto com o Decreto nº 91.766, no dia 10 de outubro de 1985, mantendo a meta de assentar 1,4 milhão de famílias até o final de 1989⁵⁰. Destarte, a ABRA não conseguiu promover uma associação entre os fluxos políticos nacionais que levasse à agenda decisória os mecanismos de redistribuição das terras em

⁴⁹ Para avaliações acerca da divergência entre a versão original e a versão final do I PNRA ver Graziano da Silva (1985c), Fachin (1985) e Silva (1987).

⁵⁰ Segundo Fagnani (2005), no Plano de Metas de 1986, a distribuição anual dos assentamentos foi alterada, concentrando o maior número de famílias nos últimos anos: 50 mil em 1986; 250 mil em 1987; 450 mil em 1988; e 650 mil em 1989. Sendo que o desempenho efetivo do PNRA ficou muito aquém dessas metas: em 1986 foram assentadas 3,6 mil famílias e, em 1987, apenas 4,5 mil famílias.

descumprimento da função social no país naquele período. Segundo Gomes da Silva, embora o Presidente da República tenha assinado o decreto, o sucessivo adiamento demonstrou um descompromisso do Governo Sarney para com a efetiva implementação de uma reforma agrária no Brasil ou, nas palavras dele, “o atraso de dois meses e meio que aconteceu dá bem ideia a que isso beneficiou” (SILVA, 1987, p.119). No mesmo dia 10 de outubro, a PONDERI foi assinada na forma de Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR). Tratando de matéria idêntica ao PNRA, a PNDR subordinou o a reforma agrária à mais uma linha de ação da política agrícola nacional a ser operada pela via prioritária do crédito fundiário, ao invés da desapropriação, e coordenada pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (FACHIN, 1985).

Ao avaliar inviável implementar uma reforma agrária no Brasil diante de todas as modificações realizadas na Proposta do MIRAD/INCRA ao PNRA, em 21 de outubro Gomes da Silva pediu demissão da presidência do INCRA. Plínio de Arruda Sampaio avaliou a atitude em conformidade com a expertise de Gomes da Silva ou, nas palavras dele, “um gesto que só pode surpreender aos que não conhecem seu passado de firmeza e coerência como homem público” (SAMPAIO, 1985c, p.3). Gomes da Silva, por sua vez, valorizou a continuidade de sua trajetória no debate público sobre a reforma agrária por meio da associação ou, nas palavras dele, “acabei caindo e voltei lá para a luta na ABRA” (SIMÕES, 1993). De acordo com um membro da ABRA, após a saída de Gomes da Silva, Montoro chegou a indicar Luis Carlos Guedes Pinto, também integrante da associação, para suceder o cargo, mas este se desentendeu com o Presidente Sarney sobre a condução da política e acabou não sendo nomeado (E12, informação verbal). Assumiu a presidência do INCRA o próprio Nelson Ribeiro, ainda enquanto ministro no MIRAD.

Mesmo após a saída de Gomes da Silva do INCRA, alguns membros da ABRA, sobretudo filiados ao PMDB ou que ocupavam cargos no Governo Sarney, continuaram tendo acesso formal ao processo de especificação de alternativas. Assim, a diretoria da associação manteve uma postura aberta em relação à estas participações, considerando liberdades individuais nos níveis “pessoal, institucional e político-partidário” (CORTES, 1990). Segundo Plínio de Arruda Sampaio, a permanência de quadros da ABRA no Governo Sarney não representou uma contradição mas apontou tentativas de aproveitar espaços oficiais para alcançar resultados por meio da política e, nas palavras dele, “situações

diferentes requerem posicionamentos distintos. Esses companheiros, que estão procurando aproveitar as brechas ainda existentes no plano do MIRAD, merecem nosso respeito” (SAMPAIO, 1985c, p.3). Deste modo, a ABRA ainda visualizava que poderiam abrir-se novas janelas de oportunidade para empreender os mecanismos de redistribuição de terras à agenda decisória na Nova República, sobretudo, por meio dos Planos Regionais de Reforma Agrária (PRRAs). Segundo Gomes da Silva (1986), Carlos Lorena foi um exemplo de persistência na luta pela mudança da estrutura agrária brasileira naquele período. De acordo com ele, Lorena havia imposto para si o prazo de permanecer no cargo de diretor de Cadastro e Tributação no INCRA até o lançamento dos PRRAs, para tentar fazer com que atendessem os dispositivos legais e constitucionais e especificassem as áreas prioritárias para a reforma agrária, retiradas do I PNRA (SILVA, 1986).

Após o lançamento do I PNRA da Nova República, em outubro de 1985, Plínio de Arruda Sampaio manifestou que a ABRA iria continuar promovendo processos de aprendizagem sobre a reforma agrária junto à distintos participantes dos fluxos políticos que manifestassem interesse no tema, conforme ilustra o trecho a seguir:

Nossa entidade reconheceu sempre seu papel limitado na luta pela reforma agrária. Não somos, nem pretendemos, ser uma organização de massas. E a reforma agrária ou será uma conquista das massas rurais (conscientizadas e organizadas por suas genuínas organizações) ou não será. Somos uma associação de técnicos, estudiosos, professores, sindicalistas, profissionais, convencidos de que o Brasil não pode ir adiante sem uma verdadeira (hoje, mais do que nunca, o adjetivo é necessário) reforma agrária. Estudamos, pesquisamos, escrevemos, publicamos, damos curso, denunciemos, assessoramos, sem distinções ou preferências, à todos quantos estejam sinceramente empenhados nesta luta. Sem nenhuma pretensão de primazia, ajudamos a articular, a unir, a somar. Fizemos e vamos continuar fazendo tudo isso (SAMPAIO, 1985c, p.3).

Em vista disso, a ABRA manteve-se organizada enquanto comunidade epistêmica em torno da questão fundiária nacional visando promover o reconhecimento e a reinserção do problema na agenda governamental. Assim como continuou tentando criar condições de escopo para si ao processo de especificação de alternativas empreendendo uma política de redistribuição de terras para o Brasil pela via prioritária da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária – isto é, mediante o pagamento de indenizações em Títulos da Dívida Agrária (TDA) baseados nos valores declarados na cobrança do ITR de propriedades

privadas de terras que descumprissem sua função social – como forma de solucionar o problema.

4.5 À GUIZA DE SÍNTESE: CONDIÇÕES DE ESCOPO E MECANISMO CAUSAL DA ABRA ENQUANTO COMUNIDADE EPISTÊMICA NA FORMULAÇÃO DO I PNRA EM 1985

Após quase duas décadas de um regime autoritário implementando um conjunto de políticas distributivas voltadas à modernizar a agricultura e industrializar o país sem um reordenamento da estrutura fundiária, no início dos anos 1980a reforma agrária havia saído da agenda desenvolvimentista nacional. A despeito disso, a ABRA continuava reconhecendo (em um primeiro nível relacionado ao compartilhamento das próprias visões de mundo, ou *epistemes*, e das crenças e princípios normativos entre seus membros) uma questão histórica relacionada à dificuldade de acesso à terra pelos trabalhadores rurais no Brasil e definindo-a como um problema para o novo estado democrático de direitos. A associação propunha (em um segundo nível de compartilhamento de crenças causais entre seus membros) uma política de redistribuição das terras que descumprissem a função social prevista em lei como forma de solucionar o problema e proporcionar condições dignas de trabalho e de vida no meio rural brasileiro. Desde a fundação da ABRA, seus membros haviam criado (em um terceiro nível relacionado ao compartilhamento de noções de validade de conhecimentos sobre o tema) diversos meios de produção, validação e divulgação de dados e evidências científicas para subsidiar e legitimar a reforma agrária frente às transformações políticas, econômicas, ambientais e sociais vivenciadas no país e no mundo, dentre eles um boletim técnico publicado periodicamente. Assim, durante a redemocratização nos anos 1980 a ABRA continuou empreendendo a reforma agrária (em um quarto nível relacionado à iniciativa política comum entre seus membros) nos fluxos políticos nacionais.

Diante do arrefecimento do regime autoritário, além das assessorias e cursos e da publicação de seu periódico, a ABRA passou a realizar amplos debates públicos sobre a questão fundiária e a reforma agrária junto a diversos participantes da dinâmica política nacional, como os novos movimentos de luta pela terra, os sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, as organizações da comunidade científica, os partidos políticos, entre outros.

Mediante sua expertise, os membros da associação ofereciam um conjunto de indicadores e avaliações sistemáticas sobre as consequências da modernização da agricultura e da industrialização da economia nacional sem o reordenamento da estrutura fundiária do país, tentando atualizar aquilo em que opinião pública e governantes acreditavam e fazer com que eles reconhecessem a questão do acesso, do uso e da função da terra e a estabelecessem como um problema na agenda da redemocratização. Deste modo, a ABRA buscava criar condições de escopo ao processo de especificação de alternativas, bem como promover uma associação entre os fluxos políticos capaz de levar os mecanismos de regulação e redistribuição de terras previstos pela legislação então vigente à agenda decisória nacional.

Uma associação entre os fluxos dos problemas e da dinâmica política levou o tema da reforma agrária novamente à agenda governamental com a instauração da Nova República, em janeiro de 1985. Isto porque, diante da forte pressão exercida por novas formas de luta pela terra que se organizavam com a abertura democrática no país, o Presidente eleito Tancredo Neves manifestava publicamente reconhecer a necessidade de implementar uma política de reforma agrária no Brasil em acordo com o Estatuto da Terra, criando condições de escopo para a ABRA ao processo de especificação de alternativas à questão fundiária nacional. Mesmo após o falecimento de Tancredo Neves, o novo Presidente da República, José Sarney, manteve os compromissos em relação ao tema por meio da política que constituiu o MIRAD, ao qual o INCRA foi subordinado.

Ao acessar formalmente a presidência do INCRA em março de 1985, a ABRA visualizou uma janela de oportunidade para levar, ainda naquele ano, os mecanismos redistributivos previstos pela legislação então vigente à agenda decisória do Governo Sarney. Assim, o MIRAD e a ABRA propuseram ao Governo Sarney especificar as ações a serem realizadas pela Nova República para tratar da questão fundiária por meio de um PNRA. A formulação do PNRA ficou sob a responsabilidade de uma equipe técnica composta por diversos especialistas no tema naquele período, dentre os quais diversos membros da associação. A proposta teve como objetivo prioritário modificar o regime de posse e uso da terra pelo instrumento prioritário da desapropriação por interesse social de áreas onde prevaleciam o complexo latifúndio e minifúndio ou ocorriam graves tensões sociais, com pagamento de indenização a partir do valor declarado ao ITR e por meio de TDAs. Ela sinalizava a aplicação de sanções imediatas ao descumprimento da função social da

propriedade privada da terra, complementadas por mecanismos de regularização fundiária, colonização e tributação e pelo redirecionamento de políticas distributivas, como incentivo fiscal e crédito rural, aos beneficiários da reforma agrária.

Neste período, algumas forças políticas e grupos favoráveis à reforma agrária questionavam a efetividade dos mecanismos redistributivos previstos pela legislação então vigente em democratizar o acesso à terra no país. Para aproveitar a janela de oportunidade que se abriu quando Gomes da Silva assumiu a presidência do INCRA, a ABRA continuou tentando associar os fluxos políticos nacionais em torno das sanções imediatas ao descumprimento da função social da propriedade privada da terra previstas pelo Estatuto da Terra e pela Constituição Federal de 1946. Todavia, diante da reação imediata de forças políticas e grupos de interesses que compreenderam esta proposta como um atentado ao direito de propriedade privada da terra, outros participantes acessaram o processo de especificação de alternativas apresentando enquadramentos e soluções distintos daqueles oferecidos pela ABRA.

Assim, quando a questão fundiária nacional chegou à agenda decisória, o Decreto nº91.766 em outubro de 1985 acabou não incorporando mecanismos considerados indispensáveis pela ABRA para que o I PNRA da Nova República fosse caracterizado como uma política de redistribuição de terras mediante o descumprimento de mecanismos regulatórios da propriedade privada no país, definindo as áreas prioritárias para desapropriação por interesse social e para a criação de assentamentos de reforma agrária. E, no mesmo dia em que o PNRA foi assinado, também chegou à agenda decisória a PNDR, uma política que tratava de igual matéria a partir de um outro conjunto de mecanismos regulatórios, distributivos e constituintes e dos quais a ABRA não havia participado da elaboração. Após contribuir com a formulação do I PNRA da Nova República, ABRA continuou empreendendo a reforma agrária por meio de processos de aprendizagem junto à diversos participantes dos fluxos políticos nacionais, tentando associar os fluxos políticos em novas janelas de oportunidades à agenda decisória, a exemplo dos PRRAs.

5 A PARTICIPAÇÃO DA ABRA NA ELABORAÇÃO DO II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, 2003

Esta seção aborda a participação da ABRA na formulação do II Plano Nacional de Reforma Agrária, em 2003. Para tanto, foi dividida em cinco tópicos. O primeiro tópico descreve alguns dos meios utilizados pela ABRA, enquanto uma comunidade epistêmica organizada em torno da questão fundiária no país, para empreender a política de reforma agrária nos fluxos políticos nacionais ao final dos anos 1980 e durante os 1990. Divide-se em dois subtópicos, um que remete à participação da ABRA na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987/88, e outro sobre a ABRA na década de 1990. O segundo tópico refere-se aos massacres que ocorreram em Corumbiara-RO, em 1995, e em Eldorado dos Carajás-PA, em 1996, como condições para o tema da reforma agrária retornar à agenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. O terceiro tópico trata da nomeação de Marcelo Resende à presidência do INCRA, em 2003, enquanto uma das condições de escopo da ABRA ao processo de especificação de alternativas no primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O quarto tópico discorre sobre o processo de formulação e a participação relativa da ABRA sobre os instrumentos coercivos dos II Plano Nacional de Reforma Agrária, em 2003. O quinto e último tópico sintetiza, a partir das categorias descritas na seção 1, as condições de escopo e o mecanismo causal da ABRA, enquanto comunidade epistêmica, na elaboração de uma política nacional de reforma agrária na virada do século XXI.

5.1 A ABRA PÓS-1985

Para auxiliar a compreender as influências da ABRA – suas condições de escopo e mecanismos causais enquanto comunidade epistêmica em torno da questão fundiária nacional – na formulação de uma política de reforma agrária na virada do século XXI no Brasil, o presente tópico aborda a participação da associação na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987/88, bem como aspectos de sua atuação ao longo da década de 1990. Durante este período, a ABRA continuou empreendendo a reforma agrária por meio de assessorias, cursos, oficinas, seminários, da CNRA e, posteriormente, do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, além da publicação regular de seu periódico, tentando influenciar a opinião pública e a atmosfera política em favor do tema e fazer com que governantes reconhecessem a permanência da questão fundiária, para restabelecê-la como um problema na agenda governamental.

Mediante sua expertise, os membros da ABRA continuaram promovendo processos de aprendizagem sobre a reforma agrária junto à distintos participantes dos fluxos políticos nacionais em um período no qual o pensamento econômico neoliberal começou a ter forte influência sobre o Estado brasileiro. Além dos meios de produção, validação e divulgação de evidências científicas sobre as transformações ocorridas na questão fundiária nacional já consolidados pela ABRA, neste período seus membros também criaram o Centro de Informação e Documentação Agrária (CIABRA). Deste modo, tentavam atualizar aquilo em que diversos segmentos sociais e governantes do país acreditavam a respeito da necessidade de uma política de redistribuição de terras que descumprissem a função social da propriedade, em acordo com a Constituição Federal promulgada em 1988, como forma de incluir econômica e socialmente um enorme contingente de excluídos do modelo de desenvolvimento implementado no país. Assim como continuavam empreendendo a reforma agrária para tentar criar uma demanda, acessar ao Estado brasileiro e promover uma associação entre os fluxos políticos capaz de levar à agenda decisória um conjunto de mecanismos regulatórios e de redistribuição de terras previstos pela legislação então vigente.

5.1.1 A participação da ABRA na Assembleia Nacional Constituinte, 1987/88

Ao final de junho de 1985, cumprindo o compromisso assumido pela Aliança Democrática de prosseguir a abertura política no país, o Presidente Sarney assinou uma mensagem ao Congresso Nacional convocando para 1987 uma ANC (Silva, 1989). Entre setembro de 1985 e setembro de 1986 a Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais (CPEC)⁵¹, também conhecida como Comissão Afonso Arinos ou Comissão dos Notáveis, elaborou um anteprojeto à nova Constituição (SILVA, 1989). Em novembro de 1986 foram realizadas as eleições para os parlamentares que comporiam a Constituinte e Plínio de Arruda Sampaio, então diretor presidente da ABRA, foi eleito pelo PT do estado de São Paulo. Neste período, distintos segmentos sociais passaram a divulgar publicamente quais posições iriam defender durante a ANC e, devido à falta de organicidade nos dispositivos constitucionais que tratavam da reforma agrária no Brasil, os movimentos sociais de luta pela terra e aliados, como a ABRA, postulavam a inserção de uma seção estabelecendo regras para desencadear e consolidar a política no país (SILVA, 1989).

A ANC foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987. Ao arquivar o anteprojeto apresentado pela CPEC, o Presidente Sarney aumentou a importância tático-política dos regulamentos que orientariam os trabalhos da Constituinte, de modo que o tempo consumido na discussão do Regimento Interno, 44 dias, chegou a causar irritação na opinião pública (SILVA, 1989). O regimento interno previu a formação de oito Comissões, cada qual composta por três Subcomissões Temáticas encarregadas de formular o novo texto constitucional. Na avaliação de Gomes da Silva, a inclusão da reforma agrária na Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária da Comissão de Ordem Econômica sinalizou uma primeira vitória dos parlamentares progressistas (SILVA, 1989). O regimento também apontou que os anteprojeto elaborados pelas subcomissões deveriam ser discutidos e votados por suas respectivas Comissões, em seguida por uma Comissão de Sistematização até chegar ao Plenário da ANC.

Do ponto de vista histórico das Constituições brasileiras, Gomes da Silva demonstrava otimismo em relação à regulamentação da propriedade privada da terra, pois

⁵¹ A CPEC foi composta por 50 membros de um espectro político, profissional e ideológico bastante amplo, a partir de uma lista de 33 nomes que haviam sido sugeridos por Tancredo Neves (SILVA, 1989).

até então não haviam sido registrados retrocesso nestes dispositivos (SILVA, 1987a). Contudo, diante de prováveis tentativas de adiar a decisão de implementar a reforma agrária no país remetendo-a à leis ordinárias ou complementares, havia uma necessidade de que a nova Constituição Federal previsse todos os mecanismos para torná-la possível (SILVA, 1987a). Assim, Gomes da Silva argumentava que a ABRA precisava participar ativamente da Constituinte, de modo que o novo texto constitucional explicitasse a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento prioritário para a política ou, nas palavras dele, “nas questões de fundo, polêmicas, como a questão agrária, a coisa precisa ser trocada em miúdos, e chegar até o nível explícito dentro da Constituição” (SILVA, 1987a, p.81).

Ao final de fevereiro de 1987 a ABRA organizou em Brasília-DF seu I Encontro Nacional, com recursos da Fundação Ford. O evento, que empossou a nova diretoria e o novo conselho deliberativo⁵², reuniu coordenadores estaduais e demais associados para discutir a atuação da ABRA na ANC (SAMPAIO, 1987). Estiveram presentes na abertura do encontro doze deputados federais ou estaduais vinculados ao PT, PMDB ou PCB (SAMPAIO, 1987). Na ocasião, Plínio de Arruda Sampaio, reempossado diretor presidente da associação, afirmou estar convicto da importância da Constituinte para a transição política vivida no país (SAMPAIO, 1987). Todavia, também afirmou que mantinha um otimismo moderado frente ao “lobby” da UDR junto aos parlamentares, bem como à declarações públicas como a do deputado Delfim Neto, dizendo que queria retirar os “penduricalhos” da propriedade privada da terra (SAMPAIO, 1987, p.2) do novo texto constitucional, referindo-se ao conceito de função social então vigente. Chamando a atenção para a racionalidade econômica, política e social e para o ponto de vista ético e moral da reforma agrária no país, Plínio de Arruda Sampaio ainda ressaltou que o evento poderia servir para articular as forças sociais e políticas favoráveis à reforma agrária em torno de uma proposta capaz de alterar para a Constituinte a correlação de forças que resultou no decreto I PNRA, como ilustra o trecho a seguir:

⁵² Foram empossados Plínio de Arruda Sampaio, como presidente, Mário Antonio de Moraes Biral, como diretor executivo, José Graziano da Silva, como diretor financeiro, José dos Reis Santos Filho e Zeke Béze Junior, como suplentes, além de Carlos Lorena, Fernando Santana, Herbert de Souza, Ivo Poletto, João Pedro Stédile, José Francisco da Silva, José Gomes da Silva, Luis Carlos Guedes Pinto, Moacir Gracindo Palmeira, Roberto A.O. dos Santos, para o conselho deliberativo, Adão Preto, Claus Magno Germer, Enes Paulo Crespo, Ezequiel Pinto Dias, Ivan Otero Ribeiro, José Eli Savóia da Veiga, Orlando Izaque Birrer, Raymundo Laranjeira, Ricardo Abramoway, Wilma M. Figueiredo, como suplentes.

Queria que a nossa preocupação não fosse tanto quanto em relação ao desejável, ao ótimo, mas em relação aquilo que se pode conseguir. E que a gente conseguisse uma coisa difícil, que é ter flexibilidade sem tergiversar, compor sem conceder, planejar, preparar, desencadear etapas e somar forças. [...] Se queremos dar agora a segunda batalha, a batalha da Reforma Agrária na Constituinte, o primeiro passo é essa análise do ponto de vista da correlação de forças; de como mudar uma correlação até certo ponto adversa para uma correlação que nos seja favorável (SAMPAIO, 1987, p.5).

Para fomentar os debates no evento, a direção da ABRA solicitou ao engenheiro agrônomo José Graziano da Silva, professor da UNICAMP e então diretor executivo da associação, que elaborasse um texto tratando dos aspectos que envolviam a implementação de uma reforma agrária no país naquele período (GRAZIANO DA SILVA, 1987). Graziano da Silva (1987) fundamentou-se em uma série de indicadores econômicos e produtivos para argumentar que o crescimento da produção e produtividade promovido pela modernização da agricultura havia superado, em grande parte, os objetivos das propostas de reforma agrária elaboradas entre 1950 e 1960, quando o primeiro grande debate nacional em torno do tema considerava a estagnação da produção agrícola como obstáculo ao crescimento econômico do país. E, segundo ele, ao final dos anos 1980 a reforma agrária já não se mostrava mais necessária para o desenvolvimento das forças produtivas no campo no Brasil (GRAZIANO DA SILVA, 1987). Entretanto, Graziano da Silva (1987) também analisou, a partir de uma série de indicadores econômicos e sociais, os resultados perversos da modernização da agricultura enquanto contradições próprias ao desenvolvimento do capitalismo na concentração da terra e da renda, no êxodo rural e na superexploração dos empregados no Brasil. Concluindo que a reforma agrária, ao incorporar a dimensão social como um parâmetro importante dentro dos objetivos das políticas públicas no sistema capitalista, permanecia como uma possibilidade de desenvolvimento mais democrático para o país (GRAZIANO DA SILVA, 1987).

Ao final do encontro, a principal proposta foi a descentralização da ABRA, com a Direção Nacional permanecendo como uma Coordenação Geral e as Coordenações Estaduais como “comissões” encarregadas de executar o trabalho da associação nos estados em que se encontravam (ABRA, 1987). De acordo com uma das especialistas que integrou a equipe técnica ao II PNRA⁵³, a dinamização da ABRA contribuiu bastante para tornar público o

⁵³ Em entrevista concedida à autora em 09/03/2020

debate sobre a reforma agrária em todo o país naquele período (E02, informante verbal). No fim dos anos 1980, a associação possuía representantes em todas as regiões do país⁵⁴ promovendo processos de aprendizagem junto à distintos participantes dos fluxos políticos. No trecho a seguir, extraído da entrevista, a especialista aponta que havia uma rede expressiva formada em torno da ABRA e que todas as regionais realizavam debates e atividades tentando modificar a atmosfera política e a opinião pública em relação ao tema da reforma agrária:

A ABRA teve um papel fundamental na socialização desse debate sobre reforma agrária nos anos 80. Neste momento ela conseguiu, eu diria, criar uma rede que era maior do que a própria ABRA. [...]ela conseguiu ir além dela, através dessa rede de apoiadores que promoviam debates locais, os representantes regionais da ABRA efetivamente funcionavam. Toda regional da ABRA tinha debate, fazia atividades. O que contribuiu bastante pra que a questão se espraiasse e se tornasse uma questão pública. [...]foi um momento em que as regionais da ABRA se dinamizaram muito. E corresponde, um pouco, ao momento aí da campanha pela redemocratização, em suas diferentes faces. A redemocratização e a ida do Zé Gomes para o INCRA, deu um certo... um certo não, um enorme *elan* pra estas discussões. Esse foi o momento em que a ABRA efetivamente se fortaleceu (E02, informação verbal)

Com a instalação da ANC e a inclusão do tema da reforma agrária na agenda, a ABRA visualizou uma janela de oportunidade para associar os fluxos políticos e levar a política de redistribuição de terras à agenda decisória do novo Estado de direitos que acenava no Brasil. Por sua vez, o regimento interno da ANC também tinha previsto que o anteprojeto da nova Constituição Federal poderia receber, na Comissão de Sistematização, Emendas Populares sobre quaisquer temas de interesse da população, desde que fossem representadas por três entidades e assinadas por, no mínimo, 30 mil eleitores. Deste modo, em fevereiro de 1987, as dezesseis entidades⁵⁵ que se articulavam por meio da CNRA começaram a preparar uma Emenda Popular sobre reforma agrária para apresentar à ANC (SILVA, 1989). Segundo o

⁵⁴ Em três estados do Norte, Acre, Amazonas e Pará; oito do Nordeste, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte; quatro do Sudeste, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais; três do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, dois do Centro Oeste, Goiás e Mato Grosso do Sul, além do Distrito Federal (ABRA, 1987).

⁵⁵ MST, CPT, CEDI, IBASE, Apoio Jurídico Popular (AJUP), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), Diocese de Goiás, Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), Igrejas Evangélicas da Confissão Luterana no Brasil (IECLB), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (MNDDH), União das Nações Indígenas (UNI).

cientista político Plínio Guimarães Moraes, então vice-presidente da associação, após realizar seu encontro nacional a ABRA reinseriu-se na CNRA (ANC, 1987) para participar da especificação dos mecanismos da política.

A Emenda Popular sobre reforma agrária consistiu em um articulado de dezessete dispositivos destinados a agilizar a execução da política no país, elaborado a partir de proposições da Contag e do MST por diversos especialistas que se reuniram diversas vezes em Brasília, São Paulo e no Rio de Janeiro (SILVA, 1989), dentre os quais membros da ABRA. Antes de ser concluído, o documento também foi enviado para a apreciação de alguns juristas do país (SILVA, 1989). Os principais pontos destacados por Gomes da Silva na Emenda Popular sobre reforma agrária foram: a) instituição da Perda Sumária de imóveis rurais abandonados; b) imissão automática na posse de imóveis rurais desapropriados por interesse social para fins de reforma agrária; c) princípio da obrigação social; d) princípio de “tornar indene” como base de cálculo do valor das indenizações; e) inclusão de novos parâmetros para caracterizar a obrigação social, como conservar recursos naturais renováveis, preservar o meio ambiente, respeitar os direitos das populações indígenas e as relações de produção; f) instituição de uma área máxima aos imóveis rurais; e g) pagamento das indenizações com base no valor declarado para fins tributários (SILVA, 1989). Na avaliação de Gomes da Silva (1989), a proposta da CNRA era bastante avançada e incorporava um conjunto de dispositivos regulatórios, redistributivos, distributivos e constitutivos que poderiam levar à uma verdadeira reforma agrária no Brasil. Uma das novidades foi aperfeiçoar, em lugar da função social que vinha desde a Constituição de 1934 e constava no Estatuto da Terra, o mecanismo de regulação da propriedade privada da terra para uma “obrigação social”, descrita no trecho a seguir:

Ao direito de propriedade de imóvel rural corresponde uma obrigação social. § 2º
A propriedade de imóvel social corresponde a obrigação social quando simultaneamente: a) Racionalmente aproveitado. b) Conserva os recursos naturais renováveis e preserva em ambientes. c) Observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção e não motiva conflitos ou disputa pela posse do domínio. d) Não excede a área máxima prevista como limite de regional. e) Respeita o direito das populações indígenas que nela vivem em suas imediações (ANC, 1987).

A obrigação social incluía novos parâmetros, como uma área máxima aos imóveis rurais e o respeito aos direitos das populações indígenas, sendo que a aplicação de sanções imediatas ao seu descumprimento seria realizada pela via prioritária da desapropriação por interesse social, com pagamento de indenizações calculado com base no valor declarado ao ITR e em TDAs, o que caracterizava uma política de redistribuição fundiária para o país. Para dar celeridade à política, a proposta ainda definia como competência do Poder Judiciário a imissão automática na posse ao INCRA dos imóveis rurais desapropriados por interesse social para fins de reforma agrária e a Perda Sumária de imóveis rurais abandonados.

A Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária da Constituinte foi instalada em abril de 1987. Definidas as pautas das audiências da Subcomissão, a partir da segunda reunião começaram a ser chamados ao Plenário, sem obedecer à uma sequência programada, representantes de entidades do chamado “movimento popular”, ABRA, Contag e CPT, de órgãos de representação patronal, Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais, CNA, SRB e OCB, e de repartições do governo, Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e MIRAD (SILVA, 1989). Convidada para a terceira reunião da Subcomissão da ANC, a ABRA obteve acesso formal ao processo de especificação de alternativas à agenda decisória para apresentar aos parlamentares a Emenda Popular sobre reforma agrária elaborada pela CNRA. No depoimento, Plínio Guimarães Moraes fez um breve histórico da ABRA, em seguida Luis Edson Fachin, membro do conselho editorial da Revista Reforma Agrária, explicou a estrutura da proposta da CNRA e, por fim, o estatístico Osvaldo Russo, coordenador da ABRA no Distrito Federal e ex-diretor do Departamento de Cadastro e Tributação do INCRA, apresentou os aspectos quantitativos da referida proposta (SILVA, 1989). No trecho a seguir, Plínio Guimarães Moraes chama a atenção dos parlamentares da Subcomissão para a necessidade de aperfeiçoar a intervenção na propriedade privada da terra dentro dos marcos do regime capitalista:

E este é um aspecto que a proposta que a ABRA faz, inserida numa Campanha Nacional de Reforma Agrária, ela vai direto a um aperfeiçoamento, uma evolução do problema da propriedade privada da terra. E eu digo evolução, porque nós estamos numa sociedade capitalista, a proposta da ABRA tem isto muito claro, é um aperfeiçoamento, uma evolução deste capitalismo selvagem que nós tivemos durante todos estes anos. [...] O que eu gostaria de sempre lembrar aos Senhores é o seguinte: países desenvolvidos do mundo capitalista hoje intervêm violentamente

na propriedade privada. Eu diria o seguinte: quer o Estado ou quer a sociedade civil intervém na propriedade privada (ANC, 1987).

No primeiro parecer do relator da Subcomissão de Política Agrária, Fundiária e Reforma Agrária, lido em reunião extraordinária no dia 11 de maio, Oswaldo Lima Filho avançou ao adotar o conceito de “obrigação social” (SILVA, 1989). Mas os novos mecanismos regulatórios da propriedade privada e de redistribuição de terras que haviam sido propostos pela CNRA causaram reações imediatas nos constituintes conservadores. Já na reunião seguinte, o deputado Allysson Paulinelli (PFL/MG) resumiu como principais objeções ao anteprojeto do relator o novo conceito de obrigação social, a instituição do limite de área máxima de 100 módulos fiscais e a sistemática da imissão de posse das terras desapropriadas para fins de reforma agrária (SILVA, 1989). E no dia 19 de maio o deputado Arnaldo Rosa Prata (PMDB) apresentou um anteprojeto que representava posições mais conservadoras para substituir integralmente o do relator (SILVA, 1989). O substitutivo reintroduzia a função social da propriedade privada da terra e retirava a palavra “simultaneamente” dos quatro parâmetros que a amarravam, escondia armadilhas para o pagamento prévio pelo preço justo nas desapropriações para fins de reforma agrária, bem como transferia para lei ordinária as definições das zonas prioritárias, dos parâmetros para conceituar a propriedade improdutiva e dos instrumentos das políticas fundiárias, como colonização, tributação, crédito fundiário e desapropriação (SILVA, 1989).

Das principais objeções apresentadas via emendas ao anteprojeto do relator, Oswaldo Lima Filho acabou acolhendo a expressão função social em lugar da obrigação social (SILVA, 1989). Contudo, após uma série de manobras regimentais e debaixo de um tumulto generalizado nas galerias, no dia 23 de maio o presidente da Subcomissão contrariou a preferência ao anteprojeto do relator e colocou em votação o substitutivo elaborado pelo deputado Rosa Prata (Silva, 1989). Aprovado o substitutivo, a votação dos destaques resultou em um relatório de apenas dois artigos, remetendo a reforma agrária à outra agenda decisória para além da ANC. Na avaliação de Gomes da Silva (1989), as explicações políticas e históricas feitas por Plínio, a sustentação jurídica de Fachin e os dados estatísticos apresentados por Oswaldo Russo atingiram diretamente os interesses dos proprietários de terras eleitos constituintes e não puderam ser suficientes para mudar opiniões ou aliciar votos na Subcomissão. Assim, mesmo com a demanda e o acesso formal da ABRA a Constituinte,

os parlamentares não reconheceram a questão fundiária nacional como um problema a ser solucionado pelo novo Estado de direitos brasileiro aplicando sanções imediatas ao descumprimento da obrigação social da propriedade privada da terra. Diante do pífio produto gerado pela Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária, Gomes da Silva avaliou que a apresentação da proposta da CNRA pela ABRA foi apenas uma formalidade ou, em suas palavras, “serviu, tão-somente, para que os conservadores [...] mostrassem desde logo a tática que iriam adotar: tentar embrulhar a reforma agrária no enovelado da política agrícola” (SILVA, 1989, p. 60).

A etapa que seguiu a Subcomissão na Constituinte foi a Comissão de Ordem Econômica, que ocorreu entre os meses de abril e junho de 1987. Durante as primeiras reuniões da Comissão, o tema da reforma agrária reacendeu algumas polêmicas em torno das chamadas “terras produtivas”, da área máxima das propriedades rurais e do instrumento da desapropriação, mas foi na votação do Pré-Relatório que adveio mais uma derrota aos progressistas (SILVA, 1989). Mais uma vez sob manobras regimentais da mesa e pancadarias no plenário e nas galerias, o anteprojeto aprovado rebaixou a função social da propriedade da terra à um parágrafo de um artigo: “quando se é, ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado” (SILVA, 1989, p.101). A chamada “função social potencial” seguiu até a etapa seguinte da ANC, a Comissão de Sistematização, quando em setembro o relator Bernardo Cabral (PMDB) elaborou o segundo Projeto substitutivo, chamado Cabral 2 (SILVA, 1989). Na avaliação de Gomes da Silva (1989), o mérito do Cabral 2 repousou em reconhecer, apesar de não definir, a função social da propriedade privada da terra e em disciplinar a imissão de posse das terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária.

Por sua vez, no dia 12 de agosto a ABRA, a CPT e a Contag para Comissão de Sistematização entregaram a Emenda Popular sobre reforma agrária da CNRA, que, junto com outra emenda popular apresentada pelo MST, CPT e Central Única de Trabalhadores (CUT), alcançaram a fantástica marca de 1,2 milhões de assinaturas (SILVA, 1989). O que representava quase dois por cento do eleitorado brasileiro naquele período (COELHO, 1989). Esta estratégia escolhida pela CNRA para influenciar a Constituinte sensibilizou ao tema da reforma agrária a nova população urbana, formada por trabalhadores industriais e pela baixa burguesia, que se preocupava com o crescimento das favelas e com a imigração descontrolada no Brasil (BUTTÓ, 2009). Em setembro representantes da Contag e da CPT

defenderam as duas Emendas Populares sobre reforma agrária, propostas pela CNRA e MST/CPT/CUT, durante uma seção da Comissão de Sistematização (BUTTÓ, 2009). No entanto, dia 10 de novembro o presidente da seção, Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP), entendeu que as Emendas Populares substituíam integralmente a seção do Projeto Cabral 2 que tratava da reforma agrária e retirou-as da votação (BUTTÓ, 2009).

Deste modo, mesmo que a CNRA tivesse acessado formalmente o processo de especificação de alternativas com um forte apoio da opinião pública à reforma agrária naquele período, não alcançou a agenda decisória na ANC um aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios e redistributivos da propriedade privada da terra no Brasil. Na avaliação de Gomes da Silva (1989), diversos fatores contribuíram para uma reduzida influência das Emendas Populares na Constituinte, ainda assim elas consistiram em um exercício democrático importante ao mobilizarem alguns setores da sociedade brasileira após duas décadas de governos autoritários:

Elas [Emendas Populares] determinaram uma sadia movimentação nas bases, ensinaram uma arregimentação de entidades e do povo, abriram fóruns de debates e até conseguiram uma sala na Faculdade de Direito de São Paulo. Fizeram, também, com que eleitores desengavetassem seus títulos, já que era preciso mencionar o número para subscrever uma Emenda Popular (SILVA, 1989, p.167).

No dia 11 de novembro a Comissão de Sistematização colocou em votação a Seção do anteprojeto Cabral 2 que tratava da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária e, na avaliação de Gomes da Silva (1989), o Projeto aprovado apresentou avanços e recuos em relação ao tema da reforma agrária na CF de 1969. Um dos avanços obtidos, com margem folgada no Plenário, foi explicitar e definir os requisitos da função social da propriedade privada da terra (SILVA, 1989). O texto aprovado previu o respeito simultâneo aos critérios de aproveitamento racional, direitos dos trabalhadores e meio ambiente (BUTTÓ, 2009). Por outro lado, o recuo ocorreu em um dos momentos mais emocionantes de toda a Constituinte, durante a votação que retirou do novo texto constitucional o rito sumário do processo judicial de desapropriação e remeteu à lei ordinária uma questão chave tanto para defensores quanto para opositores da reforma agrária, a imissão na posse das terras desapropriadas (SILVA, 1989). Por conseguinte, embora o Projeto da Comissão de Sistematização tenha especificado a função social enquanto um mecanismo regulatório da propriedade privada da terra no

Brasil, as decisões acerca das competências, jurisdições e regras da aplicação de sanções ao descumprimento do mecanismo regulatório foram proteladas.

Também no dia 11 de novembro um novo bloco conservador denominado Centrão⁵⁶ cindiu o PMDB e colocou fim à Aliança Democrática enquanto núcleo de sustentação da Nova República (NOGUEIRA, 2022). E no início de dezembro o Centrão aprovou uma mudança do Regimento Interno da ANC dando preferência para a votação de emendas, coletivas ou individuais e alterando incisos, parágrafos, artigos, seções e até títulos inteiros, desde que obtivessem 280 assinaturas (e não votos) dos constituintes (SILVA, 1989). A mudança no regimento ainda previu que, caso as emendas não fossem acolhidas, o texto do Projeto da Comissão de Sistematização precisaria ser confirmado por outros 280 votos (e não assinaturas) (SILVA, 1989). A falta de aprovação de qualquer uma das partes por insuficiência de votos, emenda ou Projeto, levaria à um impasse conhecido como “buraco negro” pois, caso não se resolvesse com a mediação de uma nova proposta do relator, poderia simplesmente retirar o texto da nova Constituição (SILVA, 1989).

Seguindo o cronograma, ao final de janeiro de 1988 tiveram início os trabalhos do Primeiro Turno do Plenário da Constituinte. Já no começo de fevereiro, nas discussões da seção que tratava dos direitos individuais e coletivos, ocorreu um primeiro confronto envolvendo o direito de propriedade (SILVA, 1989). Todavia, os parlamentares alcançaram um acordo em torno de um texto conciliador garantindo o direito da propriedade privada em atendimento da função social e assegurando o procedimento da desapropriação por utilidade pública ou interesse social mediante o pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição (SILVA, 1989). Na votação desta mesma seção também foi aprovada uma emenda garantindo a impenhorabilidade da pequena propriedade rural (SILVA, 1989). No início de maio, as vésperas da votação da seção sobre reforma agrária do Projeto da Comissão de Sistematização, também foram realizadas sucessivas articulações e reuniões nos bastidores do Plenário para tentar elaborar um texto que conciliasse os blocos progressista e conservador em torno do mecanismo da desapropriação (SILVA, 1989). Alguns membros da ABRA, representando a CNRA,

⁵⁶ Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado para apoiar o Presidente da República, José Sarney, comandado por lideranças conservadoras do PMDB, do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e que também contava com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC) (Nogueira, 2022).

participaram ativamente assessorando parlamentares do campo progressista, enquanto os conservadores foram assessorados por representantes da SRB (SILVA, 1989). Mas, com a dificuldade de alcançar um acordo quanto a suscetibilidade de desapropriar a chamada “propriedade produtiva”, as negociações foram encerradas e os assessores voltaram a assistir os discursos e as tensões das galerias do Plenário (SILVA, 1989).

O mecanismo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária também encontrou dificuldades para ser aprovado no Plenário da Constituinte. Ao serem colocadas em votação por três vezes consecutivas, nem a emenda coletiva apresentada pelo Centrão, prevendo tornar insuscetível a desapropriação da chamada “propriedade produtiva”, nem a Seção do Projeto da Comissão de Sistematização, que previa tornar insuscetível desapropriar apenas pequenas e médias propriedades cujos proprietários não possuíssem outro imóvel rural, alcançaram os 280 votos necessários (SILVA, 1989). Diante do impasse, o regimento propunha 48h para o relator apresentar um texto de conciliação ou, caso não houvesse acordo, a seção inteira sobre reforma agrária não seria incluída na nova Constituição e o tema ficaria inteiramente na dependência de leis ordinárias e complementares (SILVA, 1989). O texto alternativo elaborado pelo relator foi aprovado no dia 10 de maio (SILVA, 1989). Todavia, uma decisão do presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP), sujeitou-o à uma emenda subscrita por Allysson Paulinelli na forma de Destaque para Votação em Separado (DVS) suprimindo do parágrafo único que dispunha sobre as normas para o cumprimento da função social da propriedade, a serem fixadas por lei, a expressão “...cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do art. 218” (SILVA, 1989). Sob protestos de alguns constituintes progressistas e uma votação quanto ao próprio mérito regimental do DVS, a sexta votação acabou retirando a expressão do artigo (SILVA, 1989). E no dia 29 de agosto, durante o segundo turno do Plenário, os parlamentares progressistas sofreram nova derrota ao tentarem suprimir do art. 219 da seção sobre reforma agrária o inciso que tratava da insuscetibilidade de desapropriar a chamada “propriedade produtiva” (SILVA, 1989).

Portanto, embora a seção relativa à Política Agrária, Fundiária e da Reforma Agrária da Constituição de 1988 tenha explicitado a necessidade do cumprimento da função social da propriedade privada da terra, acabou recuando quanto ao pagamento prévio de indenizações de desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária (Gomes da

SILVA,1989). E, ao prever a desapropriação mediante prévia e justa indenização em TDAs resgatáveis em até vinte anos com garantia de preservação do valor real do imóvel, a nova Constituição acabou consolidando uma tendência de remunerar os proprietários de terras com base em valores de mercado, sem punir o descumprimento da função social (PEREIRA, 2015). Do mesmo modo, ao dispor que a chamada “propriedade produtiva” não estaria suscetível à desapropriação, o novo texto constitucional introduziu uma impropriedade semântica, uma deformação conceitual geradora de sérias dificuldades de ordem legal, agrônômica e operacional para implantar a política de reforma agrária no país (GOMES DA SILVA, 1988a, 1989). Esta imprecisão do termo abriria margem para interpretações jurídicas equivalentes ora à terra “fértil”, ora à terra “em produção”, que poderiam acarretar tanto na destinação de terras improdutivas para a reforma agrária quanto na valorização de critérios econômicos em detrimento dos ambientais e trabalhistas previstos pela função social da propriedade privada da terra (PEREIRA, 2015). Ademais, além de retirar do texto as referências ao “latifúndio” e não definir os assentados pela reforma agrária como o público prioritário das políticas agrícolas, a CF de 1988 manteve a decisão sobre a imissão de posse no Poder Judiciário, não adotou o dispositivo da perda sumária⁵⁷ e nem estabeleceu um limite máximo para a propriedade privada da terra no país (PEREIRA, 2015).

A nova Constituição Federal Brasileira foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988. A ABRA prestou assessorias aos parlamentares constituintes do campo progressista ao longo de cada etapa da Constituinte. Frente à pressão de forças políticas e grupos de interesses contrários as propostas de modificar a estrutura fundiária do país, como a UDR, e a polêmica criada pelas organizações de representação de proprietários rurais em torno da reforma agrária, como a CNA e a SRB, os membros da associação barganharam conceitos, definições e competências para tentar estabelecer a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento prioritário para a democratização do acesso à terra no Brasil. As maiores dificuldades foram definir o objeto da política, ou quem estaria suscetível às sanções, e estabelecer o rito sumário para o processo judicial de desapropriação. Na avaliação de Gomes da Silva, os lances que levaram à vitória da UDR em quase todos os temas nos quais se empenhou durante a Constituinte transformaram a CFB de 1988 na pior

⁵⁷ Prevista pelo art.243 da CFB de 1988 quando localizados cultivos de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo.

Carta Magna para os trabalhadores rurais desde 1946 e, na prática, sepultou a possibilidade de realizar mudanças na estrutura fundiária nacional (SILVA, 1988, 1989).

5.1.2 A ABRA NA DÉCADA DE 1990

Durante o período da redemocratização, a ABRA visualizou a abertura de janelas de oportunidades para empreender os mecanismos regulatórios e redistributivos da propriedade da terra em políticas que estavam sendo formuladas em diversos âmbitos no país. Em 1989, a ABRA assessorou parlamentares e produziu, em cooperação com outras entidades, estudos e dossiês, além de um acervo sobre a questão agrária no reordenamento legal, com o objetivo de subsidiar coordenadores estaduais e regionais, conselheiros, associados, assinantes da revista, além de juristas e representantes de movimentos sociais rurais e outras entidades envolvidas nas assembleias constituintes estaduais e nas elaborações de leis para regulamentar a Constituição Federal de 1988 (ABRA, 1992).

Em 1989 também foi convocada a primeira eleição direta para a Presidência da República após o golpe militar em 1964. Plínio de Arruda Sampaio, então diretor presidente da ABRA e filiado ao PT, foi designado pelo partido para compor o Comitê Político da campanha do candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Plínio, por sua vez, convidou a ABRA para assessorar o Grupo de Trabalho Agrário do PT na elaboração do programa de governo (ABRA, 1992). Naquele período, Gomes da Silva avaliava que Lula era o único candidato que poderia apresentar uma solução política, para além de técnica, à reforma agrária, como ilustra o trecho abaixo, extraído de sua entrevista:

Viçosa é um reduto conservador, terrivelmente conservador. Eu nunca consegui entrar na cidade como Doutor em Agronomia, na Faculdade de Agronomia. Nunca consegui auditório. E o Lula foi lá e deu uma aula sobre reforma agrária para 3.000 pessoas. Essas coisas acabaram me mostrando que a solução da reforma é política mesmo. Muito mais importante que todas as conferências, que os livros, que tudo isso é o Lula numa “tacada” resolver muito mais do que o trabalho técnico. Essa é a verdade. Então, vamos ajudar a pessoa que acredita, que tem essa possibilidade de resolver o problema político da reforma. E não há outra figura entre os candidatos (SIMÕES, 1993).

Naquela época, Lula defendia não somente uma reforma agrária ampla e massiva como, também, um modelo de desenvolvimento calcado na produção agrícola por pequenas

e médias propriedades rurais familiares voltadas para o mercado interno (SAUER E SOUZA, 2008). Enquanto Fernando Collor de Mello, principal adversário de Lula pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), negava-se a discutir o tema da reforma agrária em sua campanha (SAUER E SOUZA, 2008). Em novembro de 1989 Fernando Collor de Mello foi eleito à Presidência da República, sendo empossado no cargo em março de 1990.

Diante da derrota no pleito, no dia 15 de julho de 1990 o PT instalou o chamado Governo Paralelo, inspirado em uma experiência inglesa, como “um instrumento de ação política para o exercício de uma oposição qualificada ao recém-empossado Governo Collor” (INSTITUTO LULA, 2022). O objetivo do Governo Paralelo era manter uma articulação entre as forças políticas que se unificaram em torno da candidatura de Lula no segundo turno das eleições de 1989 para fiscalizar o novo governo e elaborar propostas de alcance estratégico para o país, sob a coordenação de expoentes da cultura, da ciência e de setores da oposição (INSTITUTO LULA, 2022). Segundo Gomes da Silva, após reunir-se com intelectuais membros do PT, Lula convidou ele para coordenar a área da agricultura, o sociólogo e professor Antonio Cândido para a cultura, o bacharel em Física e professor Luis Carlos Menezes para a energia, o economista Walter Barelli para o trabalho, o advogado Márcio Thomaz Bastos para a justiça, o geógrafo Aziz Ab’Saber para o meio ambiente (Simões, 1993), entre outros.

De acordo com Gomes da Silva, para além de discussões políticas, Lula solicitou aos integrantes do Governo Paralelo que elencassem os cinco principais problemas em suas áreas e que elaborassem propostas para solucioná-los (SIMÕES, 1993). Para saber quais os problemas da agricultura no Brasil naquele período, Gomes da Silva relatou que enviou uma circular à um grupo de pessoas que responderam, após a tabulação das informações, em primeiro lugar a pequena produção, em segundo a questão alimentar, em terceiro a questão ecológica, em quarto o Pró-Álcool e em quinto a reforma agrária (SIMÕES, 1993). Segundo Gomes da Silva, as propostas multidisciplinares relacionadas às áreas do meio ambiente e da energia foram elaboradas em conjunto com Aziz Ab’Saber e Luis Carlos Menezes, respectivamente, enquanto outros dois grupos de trabalho multidisciplinares que ficaram sob sua coordenação elaboraram propostas para as políticas agrícola e de reforma agrária e para a segurança alimentar (SIMÕES, 1993).

A proposta do Governo Paralelo no tema da reforma agrária foi o “Plano Nacional de Reforma Agrária: um projeto popular para agricultores sem terra e minifundistas”, assinado em abril de 1991 por Lula e Gomes da Silva. Foi elaborada com base nas Diretrizes do Programa Nacional de Governo da campanha presidencial de Lula em 1989 (SILVA, E SILVA, 1991), das quais a ABRA havia participado da elaboração. Na avaliação de Gomes da Silva, embora tivesse saído de um encontro do PT, poderia ser endossada por outros partidos, o que acabou gerando uma grande polêmica entre alguns especialistas favoráveis a reforma agrária naquele período e levou ABRA a realizar uma ampla reunião para debater as diferenças entre uma proposta partidária e uma proposta para um governo de coalizão (SIMÕES, 1993). O Plano apresentava abertamente a prioridade de uma reforma agrária enquanto política social⁵⁸, orientada para privilegiar extratos de baixa renda na agricultura nacional, todavia sem colocar em segundo plano sua importância econômica, a exemplo das experiências realizadas no Japão, na Itália, em Taiwan, no México ou em outros países não capitalistas (SILVA; SILVA, 1991). Contemplava 15 anos para beneficiar cerca de 3 milhões de famílias de agricultores sem terra e minifundistas com recursos fundiários arrecadados a partir do levantamento, avaliação e cadastro de áreas ociosas ou de terras de pastagens, em descanso ou não utilizadas em latifúndios, bem como da área total dos minifúndios, de uma estimativa das terras aptas para agricultura no país e uma simulação das propriedades desapropriáveis a partir da Constituição Federal de 1988 (SILVA; SILVA, 1991). Ainda segundo Gomes da Silva, os coordenadores de cada uma das áreas do Governo Paralelo chegaram a solicitar audiências com os respectivos ministros do Governo Collor para apresentar suas propostas, contudo, elas foram rejeitadas⁵⁹ (SIMÕES, 1993).

⁵⁸ O PNRA do Governo Paralelo tinha como objetivos: a) democratizar o acesso à terra, b) oferecer melhores condições de educação, saúde, moradia, justiça e previdência social aos beneficiários; c) acabar com a violência no campo; d) criar empregos de baixo custo em relação à indústria; e) conter a devastação ecológica causada pelos latifúndios; f) assegurar aos beneficiários condições sociais, econômicas e políticas para exercer direitos à cidadania; g) diminuir o êxodo rural e a pressão sobre os níveis de emprego e salário urbanos; h) melhorar as condições de segurança nas cidades e aliviar a pressão sobre serviços urbanos; i) organizar assentamentos extrativistas aos moradores das florestas; j) implementar novas formas de organização da agricultura nos assentamentos, minifúndios remembrados e entorno; k) conter a pressão sobre terras indígenas (SILVA E SILVA, 1991).

⁵⁹ A “Política Nacional de Segurança Alimentar”, elaborada em 1991 sob a coordenação de Luiz Inácio Lula da Silva e José Gomes da Silva durante o Governo Paralelo, foi apresentada por Lula ao Governo Itamar Franco que criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar em 1993 (Brasil, 2010). A proposta também foi precursora do Programa Fome Zero no Governo Lula em 2003 (BRASIL, 2010).

Ainda que o tema tivesse saído da agenda no Governo Collor, os membros da ABRA mantiveram sua iniciativa política comum para continuar empreendendo a reforma agrária no país. Naquele período, mesmo que a política não se mostrasse mais como prioridade na agenda econômica, eles promoviam processos de aprendizagem junto à distintos participantes dos fluxos políticos argumentando acerca da necessidade de implementar uma redistribuição de terras que proporcionasse melhores condições de trabalho e de vida para um enorme contingente de trabalhadores rurais excluídos do modelo de desenvolvimento até então implementado no país. Por meio de seus projetos, a ABRA adquiriu instrumentais administrativos e de apoio, como equipamentos para agilizar a disseminação de informações e informatizar a associação, que permitiram profissionalizar sua atuação (ABRA, 1992). Segundo um membro da ABRA, desde 1988 a sede da associação funcionava em uma ampla casa alugada em Campinas-SP, onde era editada a revista, e contava com uma secretária e uma assessora contratadas (E12, informação verbal). Neste período, os trabalhos da ABRA também haviam se expandido por intermédio das coordenadorias estaduais e uma campanha para novas filiações, realizada no início dos anos 1990, resultou em 443 novos associados e assinantes para a revista (ABRA, 1992). Deste modo, uma ampla rede de profissionais e demais interessados no tema da reforma agrária no Brasil formou-se em torno da ABRA.

Para organizar, preservar e viabilizar o acesso ao público à uma volumosa documentação compilada desde a fundação da ABRA, em 1992 foi criado o CIABRA (ABRA, 1992). O acervo era composto por depoimentos, cartilhas, diagnósticos conjunturais, relatórios de viagens, artigos técnicos, discursos, palestras, recortes de revistas e jornais, livros, teses, periódico, boletins, jornais nacionais e estrangeiros, entre outros materiais reunidos a partir de intercâmbios e interlocuções permanentes entre a associação e diversas entidades nacionais e internacionais, movimentos e lideranças sindicais e demais pessoas comprometidas com o problema da terra no Brasil (ABRA, 1992). O CIABRA também englobou uma biblioteca organizada em 1988 na sede da associação a partir de um arquivo e um conjunto de bibliografias sobre os conflitos sociais no campo brasileiro. Nomeada em homenagem ao engenheiro agrônomo e ex-diretor presidente da ABRA, a Biblioteca Carlos Lorena reuniu grande acervo bibliográfico e documental sobre a questão fundiária e a reforma agrária no Brasil e em diversos outros países, tratando-se de “uma diversificada coletânea de fontes sistematicamente reunidas, compartilhadas e mobilizadas

por um grupo de intelectuais e ativistas” (NORDER; RODRIGUES, 2007, p.9). De acordo com um membro da ABRA, ela consistiu na maior biblioteca especializada em reforma agrária no país e, organizada esporadicamente por estagiários, era consultada por pessoas de distintas formações, vinculações e lugares de dentro e fora do país (E12, informação verbal).

O CIABRA também compreendeu duas assessorias, uma Jurídica e uma Socioeconômica (ABRA, 1992). A Assessoria Jurídica tinha como objetivos sistematizar, estudar e divulgar questões jurídico-agrárias para aprimorar o saber técnico de profissionais do Direito e contribuir com uma prática jurídica diferenciada na área agrária (ABRA, 1992). Naquele período, diante das demandas de assessorias, consultorias e pareceres, em sua maioria, de parlamentares que procuravam esclarecimentos sobre determinadas questões oriundas de Medidas Provisórias ou Projetos de Lei relacionados ao tema, a Assessoria Jurídica mantinha na sede da ABRA um técnico da área de plantão (ABRA, 1992). A Assessoria Socioeconômica, por sua vez, tinha como objetivos coletar e sistematizar informações técnicas e quantitativas produzidas por instituições oficiais, como INCRA e IBGE, para criar novos indicadores e elaborar pequenos estudos sobre reforma agrária a serem publicados em um banco de dados com diversos níveis estatísticos (ABRA, 1992). Os dados produzidos pela Assessoria Socioeconômica da ABRA seriam divulgados tanto por meio da seção “Estatísticas e Indicadores” da Revista Reforma Agrária quanto no atendimento a demandas imediatas das organizações parceiras ou, ainda, em pequenos estudos sob encomenda, a exemplo de um que havia sido solicitado pelo Departamento de Estudos Socioeconômicos e Políticos da CUT naquele período (ABRA, 1992).

Atendendo uma demanda crescente, o CIABRA também pretendia criar um Banco de Dados Jurídico da Questão Ambiental, para acompanhar, compilar e sistematizar a legislação que regia o tema no país, subsidiar assessorias e consultorias da associação e contribuir com a socialização de informações sobre o Direito Ambiental brasileiro junto à diversos movimentos sociais rurais e urbanos (ABRA, 1992). O Banco de Dados Jurídicos da Questão Ambiental também serviria para formular oficinas e cartilhas em parceria com a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) na Amazônia (ABRA, 1992). E, por fim, a ABRA ainda estruturou um Banco de Dados Agrários abrangendo todas as informações do CIABRA para analisar, por meio da aquisição de computadores e impressoras com recursos da Fundação Ford e Interchurch Organisation for Development

Cooperation (ICCO), as principais variáveis, diretas ou indiretas, consideradas relacionadas à questão agrária no país naquele período, como estrutura fundiária, utilização produtiva da terra, conflitos pela posse da terra, agroindústrias, emprego e distribuição de renda, produção, crédito rural, assentamentos, desapropriações, entre outros (ABRA, 1992). Por meio do CIABRA, a associação pretendia redimensionar seu papel enquanto assessora e prestadora de serviços sobre o tema da reforma agrária aos movimentos sociais e sindicais rurais, instituições de ensino e pesquisa, pesquisadores, entidades de apoio e órgãos públicos no país, subsidiando análises econômicas, sociais e políticas, propostas de transformação da estrutura agrária nacional e o processo de luta e de reivindicação por melhores condições de vida e trabalho no Brasil na década de 1990 (ABRA, 1992).

Durante este período, a ABRA continuou organizando cursos e oficinas junto a diversos tipos de organizações. A exemplo do Programa de Formação de Operadores Sociais no estado de São Paulo, realizado em parceria com o Centro de Investigações Sociais e Solidariedade aos Movimentos Populares (CISMOP) entre 1991 e 1992 (SEVÁ FILHO, 1997). O objetivo do Programa era favorecer, por meio de estudos, seminários, publicações e cursos, uma formação continuada de agentes para participar democraticamente da política nacional (ABRA, 1992). Coordenado por Plínio Guimarães Moraes, com a colaboração de Mayla Yara Porto e Maria Orlanda Pinassi, o Programa resultou em cinco monografias elaboradas por pesquisadores convidados que analisaram problemas socioeconômicos, jurídicos, políticos, agrários e ambientais do Brasil naquele período (SEVÁ FILHO, 1997). Segundo um membro da ABRA, em 1993 as monografias também foram publicadas na forma de cartilhas com o apoio do Movimento Liberazione e Sviluppo (MOSLIV) e em parceria com a Escola de Formação Sindical 7 de Outubro, vinculada à CUT (E12, informação verbal). As cartilhas ainda foram utilizadas em outras cinco edições dos cursos Programa, das quais participaram cerca de sessenta pessoas ligadas à movimentos de bairros, igrejas e escolas, ao PT e aos sindicatos da região de Americana-SP e Campinas-SP (SEVÁ FILHO, 1997).

De acordo com um membro da ABRA, em setembro de 1992, na ocasião dos 25 anos da associação, foi realizado em Campinas-SP o seminário “A Reforma Agrária na virada do século” (E12, informação verbal). De acordo com ele, a partir dos debates que ocorreram durante o seminário, em 1993 a ABRA publicou seis números dos Cadernos da Reforma

Agrária “Série Debate” com apoio do MOSLIV para tratar de temas como o poder judiciário, o contexto de crise econômica e as condições de vida frente à crise ambiental no Brasil nos anos 1990 (E12, informação verbal).

Além da produção, validação e divulgação de dados e análises sobre a questão fundiária nacional por meio do CIABRA, bem como da realização de assessorias, cursos, oficinas, seminários e da elaboração de materiais, a ABRA também continuava publicando regularmente a Revista Reforma Agrária⁶⁰. O periódico da associação consistia na única publicação regular em língua portuguesa especializada em reforma agrária nesta parte do continente e, com artigos assinados por pesquisadores, acadêmicos, sindicalistas, políticos e técnicos de todo o Brasil, mantinha-se como um importante meio de validar, nacional e internacionalmente, conhecimentos sobre questão agrária no Brasil (NOVAES; PORTO, s./d.). No início do ano de 1993 uma nova linha editorial⁶¹ modificou a estrutura interna e a apresentação da Revista Reforma Agrária, conferindo um aspecto mais dinâmico e racional e adequando-a a nova realidade e condições de atuação da associação (ABRA, 1993). Os números passaram enfatizar as seções “Ensaio e Debates” e “Resenhas” e, eventualmente, “Direito Agrário”, “Documentos” e “Estatísticas e Indicadores”. Entre 1993 e 1994 foram publicados seis números debatendo temáticas como meio ambiente e agricultura, um programa agrário para o Brasil, a questão agrária em faixas de fronteira, reforma agrária nos programas partidários, políticas públicas para a agricultura brasileira e sindicalismo rural. Em 1995 a ABRA dedicou um número de seu periódico para analisar os trinta anos do Estatuto da Terra e o único número publicado em 1996 prestou uma homenagem à José Gomes da Silva, que faleceu em fevereiro daquele ano.

⁶⁰ Com a intensificação dos conflitos fundiários na Amazônia nos anos 1980, a ABRA havia dedicado a centésimo número da Revista Reforma Agrária ao seringueiro e sindicalista Chico Mendes, assassinado em 1988. Naquela edição, foram publicados artigos analisando as formas de organização política, as políticas governamentais direcionadas à agropecuária, a legislação agrária e ambiental, o sistema de trabalho e outros aspectos característicos da região. E em 1989, diante das mudanças políticas, econômicas e sociais que ocorriam em todo o mundo com a desintegração do bloco socialista do leste europeu, a queda do muro de Berlim e a extenuação da Guerra Fria, a ABRA publicou um número da revista avaliando diferentes experiências de reforma agrária no mundo e distintos debates sobre a questão agrária que ocorriam no plano internacional, como em Honduras, na África do Sul, em El Salvador e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

⁶¹ Neste ano o Conselho Editorial e de Redação era composto por A. Oswaldo Sevá Filho, Abdias Vilar de Carvalho, Ângela Kageyama, Bastiaan Philip Reydon, Jean Hébette, José Graziano da Silva, José Juliano de Carvalho Filho, Leonilde Sérvo de Medeiros, Luis Carlos Guedes Pinto, Luiz Edson, Fachin, Marília Andrade, Ariowaldo Queda, Paulo Henrique B. de Oliveira Junior, Plínio Guimarães Moraes, Rodolfo Hoffman, Sonia Helena Moraes G. Novaes, Sônia M. Pereira Bergamasco, Vera Lúcia Botta Ferrante, Wilson Gomes de Almeida (ABRA, 1993).

Em relação as articulações com organizações da sociedade civil, em 1995 a ABRA juntou-se a cerca de outras trinta organizações favoráveis à implementação da reforma agrária no país, como a CONTAG, o MST, o CIMI, a FASE, o IBASE, a Terra de Direitos, as Pastorais Sociais, o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, os Movimentos de Pequenos Agricultores e dos Atingidos por Barragens, entre outros, para criar o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. O Fórum constituiu-se como um espaço estratégico de formulação de objetivos e princípios comuns e encaminhamento de ações concretas, que transcendeu as lutas mais corporativas de movimentos sociais do campo, entidades e pessoas comprometidas com a reforma agrária e a democratização da terra no Brasil (SCHERER-WARREN, 2013).

Entre 28 e 30 de novembro de 1995, a convite da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, a ABRA ainda participou do “Seminário Internacional sobre Reforma Agrária e Agricultura Familiar”. O evento reuniu técnicos dos governos federal e estaduais, dirigentes de entidades nacionais, além de personalidades oficiais e da sociedade civil. Na ocasião, José Gomes da Silva, Plínio de Arruda Sampaio, Horácio Martins de Carvalho e José Graziano da Silva, todos membros da ABRA, proferiram palestras ao lado de representantes do Banco Mundial, da FAO e da Secretária Nacional de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária do Brasil. De acordo com um membro da ABRA⁶², neste período a associação também contribuiu com a elaboração do projeto estratégico do Banco Mundial para a América Latina, durante a visita de uma equipe do órgão para discutir a questão agrária no Brasil (E10, informação verbal). Segundo a advogada Sônia Helena N. Guimarães Moraes, membro da direção da ABRA, a ABRA assumiu um papel de destaque na representação das ideias sobre a questão agrária brasileira perante a comunidade internacional nesta época, conforme ilustra o trecho a seguir:

A ABRA sempre foi chamada à dizer qual era a situação real do Brasil. Não eram os representantes do governo que iam. Eles preferiam, no exterior, ouvir o que as pessoas, os associados da ABRA tinham a dizer sobre a questão agrária no Brasil (ABRA, 2005).

⁶² Em entrevista concedida à autora em 07/08/2020

Contudo, na avaliação de um membro da ABRA⁶³, após o falecimento de Gomes da Silva, em 1996, teve início uma nova fase na associação (E07, informação verbal). Isto porque, segundo ele, a atuação de Gomes da Silva fornecia um eixo de sustentação histórica e teórica em torno do qual ocorriam debates na ABRA ou, em suas palavras, “tinham pessoas que concordavam com a leitura dele, mas também tinham pessoas que tinham diferentes leituras. A Revista Reforma Agrária era o espaço onde estas ideias eram debatidas.” (E07, informação verbal).

Ao final dos anos 1990 a ABRA tinha cerca de 650 associados e simpatizantes, sendo que a manutenção de suas atividades ocorria por meio de subvenções, trabalho voluntário, contribuição anual dos associados, doações, vendas de publicações, prestação de serviços de consultoria para órgãos públicos e entidades do movimento sindical e social, além de projetos financiados por agências internacionais de cooperação⁶⁴ (NOVAES; PORTO, s./d.). Mas nesta época a associação começou a enfrentar dificuldades para arrecadar recursos e os números da Revista passaram a ser publicados em intervalos maiores. Até que, segundo um membro da ABRA, em 1998 a associação não conseguiu renovar nenhum convênio e entrou em uma crise financeira (E12, informação verbal). De acordo com ele, após alguns desentendimentos a respeito de como conduzir a situação, a diretoria acatou a proposta de fechar a sede física em Campinas-SP e alocar todos os bens da associação em um espaço de armazenamento (E12, informação verbal). Ainda segundo ele, em 1998 a sede da ABRA foi transferida para Brasília-DF, aonde funcionou nas instalações da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Governo Cristóvão Buarque até o novo governo do estado tomar posse em 1999 (E12, informação verbal). Sem uma sede física, em 2001 a diretoria da ABRA optou por doar todo o acervo da associação, que foi dividido entre a Biblioteca do Instituto de Economia da UNICAMP, o Centro de Documentação e Pesquisa Histórica (CDPH)⁶⁵ e a Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina (UEL) (NORDER; RODRIGUES, 2007).

⁶³ Em entrevista concedida à autora em 07/04/2020.

⁶⁴ Como a Fundação Ford, a MOSLIV, a ICCO e a Obra Episcopal da Igreja Católica da Alemanha (MISEREOR) (GUEDES PINTO, 1992).

⁶⁵ O material doado para o CPDH/UEL encontrava-se em condições precárias de armazenamento e passou por um processo de higienização, identificação, classificação, recuperação e reorganização e, com o apoio da Secretaria de Cultura da Prefeitura Municipal de Londrina e de um convênio firmado entre a UEL, o NEAD/MDA e o IICA, foi catalogada no livro “Memória da Luta pela Reforma Agrária no Brasil: Catálogo do

Na avaliação de outro membro da ABRA⁶⁶, ao final dos anos 1990 e início de 2000 o espaço de formulação e a capacidade de incidência da associação no processo político nacional reduziram-se (E06, informação verbal). Segundo ele, um dos motivos poderia ser atribuído aos movimentos sociais de luta pela terra terem começado a organizar suas próprias equipes para prestar assessoria técnica durante os anos 1990 (E06, informação verbal). Ainda de acordo com ele, naquele período também emergiram novos debates relacionados ao uso da terra, a exemplo da Agroecologia, o que resultou no desligamento de parte dos associados da ABRA e seu redirecionamento para outras áreas de estudo ou, nas palavras dele, “a quantidade de acadêmicos que migraram do debate agrário, relacionado à posse da terra, para o debate sobre o uso da terra foi muito grande” (E06, informação verbal). No começo do ano 2000, um conjunto de entidades de representação e de apoio a luta dos trabalhadores rurais e organizações em favor da democratização do acesso à terra no país ainda chegou a reforçar suas expectativas no papel político, de produção intelectual e elaboração teórica da ABRA (TEIXEIRA, 2000). Todavia, apesar das tentativas feitas pela direção de retomar as atividades e dinamizar a associação, o raio de ação da ABRA acabou sendo consideravelmente limitado por questões de natureza operacional (TEIXEIRA, 2000).

5.2 MASSACRES EM CORUMBIARA-RO, 1995, E ELDORADO DOS CARAJÁS-PA, 1996

No início dos anos 1990 a reforma agrária passava por uma profunda crise em seus fundamentos e justificativas, uma vez que não havia nenhuma experiência histórica de implementação da política em contextos de desenvolvimento agrícola e de um forte setor empresarial na agricultura semelhante ao encontrado no Brasil (ABRAMOWAY; CARVALHO FILHO, 1993). Por sua vez, entre as forças que defendiam a permanência de uma questão agrária no Brasil, havia uma polarização entre o caráter social ou produtivista da política, ganhando corpo a ideia de uma reforma agrária parcial em detrimento de uma massiva (MEDEIROS, 1993). Assim como em períodos anteriores, a atualidade do tema na

Acervo da Abra no período 1967-1997”, publicado em 2007 na Série NEAD Especial (NORDER E RODRIGUES, 2007).

⁶⁶ Em entrevista concedida à autora em 03/04/2020.

dinâmica política nacional era conferida por personagens socialmente diferenciados, de eixos geográficos diversos e identidades sociais e políticas distintas, como a Contag, o MST, os seringueiros, os posseiros, os atingidos por barragens, entre outros, que se faziam reconhecer publicamente por meio da luta pela terra e que mostravam as transformações ocorridas na questão agrária nacional (MEDEIROS, 1993).

Apesar da Constituinte e da promulgação da Constituição Federal de 1988 terem alterado as condições políticas e jurídicas sob as quais se apoiavam as políticas agrícolas e agrárias implementadas durante o regime militar, ao final da década de 1980 havia uma forte influência internacional da corrente neoliberal na política econômica do Estado brasileiro (DELGADO, 2012). Em consonância com as recomendações do Consenso de Washington, firmado em 1989, o Governo Collor (1990-1992) seguiu um programa neoliberal que extinguiu o MIRAD e reduziu a presença do Estado na gestão da estrutura fundiária nacional, além de criminalizar as lutas dos movimentos sociais agrários (SAUER; SOUZA, 2008). Após uma série de denúncias de corrupção, em dezembro de 1992 Fernando Collor sofreu um impeachment da Presidência da República e deixou o cargo para seu vice, Itamar Franco. Neste período o PT encerrou sua experiência com o Governo Paralelo.

O Governo Itamar Franco (1992-1994) reconheceu a legitimidade dos movimentos agrários no Brasil e distensionou a relação entre o Poder Executivo e as organizações camponesas, sendo o primeiro a receber o MST no Palácio do Planalto⁶⁷ (SAUER; SOUZA, 2008). O Presidente Itamar também criou um Programa Emergencial de Reforma Agrária, que previa assentar 80 mil famílias, e em fevereiro de 1993 nomeou Oswaldo Russo de Azevedo, coordenador da ABRA no Distrito Federal, para a presidência do INCRA, cargo que ele ocupou até março de 1994. E durante o Governo Itamar Franco ocorreu uma associação entre os fluxos políticos nacionais que levou à agenda decisória do Poder Legislativo dois importantes mecanismos para implementar uma reforma agrária via desapropriação de terras que descumprissem sua função social, prevista pela Constituição Federal de 1988. Em fevereiro de 1993 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº8.629, chamada de Lei Agrária, regulamentando e disciplinando as disposições relativas à reforma agrária da Constituição Federal de 1988. A promulgação da Lei Agrária representou avanços

⁶⁷ De acordo Sauer e Souza (2008) o programa tingiu apenas 28% da meta.

por especificar, em seu art. 6, os critérios para definir o objeto da política, a chamada “propriedade produtiva”⁶⁸.

Em julho de 1993 o Congresso Nacional também aprovou, por meio de um acordo entre lideranças dos partidos e sem vetos pela Presidência da República, a Lei complementar nº 76, dispondo sobre o procedimento de rito sumário ao processo de desapropriação de imóveis rurais por interesse social para fins de reforma agrária (ABRAMOWAY; CARVALHO FILHO, 1993). E foi a Lei do Rito Sumário que acabou definindo o mecanismo mais importante para a efetivação da política no país, os papéis dos Poderes Executivo e Judiciário (ABRAMOWAY, CARVALHO FILHO; SAMPAIO, 1993). Na avaliação de membros da ABRA, embora o Poder Legislativo tivesse especificado na Lei Agrária os critérios sobre a propriedade improdutivo, a sumariedade do rito ainda iria depender da possibilidade do Poder Judiciário manifestar-se a respeito do mérito da desapropriação, isto é, sobre a adequação da situação do imóvel em relação à legislação vigente, ou somente a respeito do valor a ser pago pelo bem desapropriado (ABRAMOWAY, CARVALHO FILHO, SAMPAIO, 1993). Segundo eles, a implementação de um amplo e massivo processo de reforma agrária no Brasil, ao invés de uma prática de desapropriações caso a caso, não poderia condicionar as desapropriações por interesse social e a criação dos assentamentos a uma sentença judicial quanto ao uso da terra (ABRAMOWAY, CARVALHO FILHO, SAMPAIO, 1993).

Todavia, a Lei do Rito Sumário não especificou que a imissão de posse ao INCRA não poderia ser interrompida caso o proprietário da área entrasse com um recurso para contestar o laudo de vistoria no qual se apoiava a desapropriação, o que poderia acabar obrigando o Poder Judiciário a entrar no mérito da desapropriação e submeter o ritmo da reforma agrária ao tempo de julgamento de cada processo (ABRAMOVAY, CARVALHO FILHO; SAMPAIO, 1993). Deste modo, a nova legislação acabou estabelecendo

⁶⁸ Propriedade produtiva é aquela que atende, simultaneamente, igual ou acima de 80% do Grau de Utilização da Terra (GUT) e 100% do Grau de Eficiência Econômica da Exploração (GEE), segundo os índices de produtividade fixados por órgão federal competente. O GUT é calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. O GEE para produtos vegetais é obtido pela divisão da quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos por órgão competente, para cada Microrregião Homogênea; na exploração pecuária, dividindo o número total de Unidades Animais do rebanho pelo índice de lotação estabelecido por órgão competente, para cada Microrregião Homogênea; a soma dos resultados obtidos é dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração (BRASIL, 1993).

mecanismos que atribuíram ao Poder Judiciário decisões sobre pontos vitais na operacionalização da política fundiária (PEREIRA, 2015). Ao final, na avaliação de membros da ABRA, mesmo que a Lei do Rito Sumário tenha incluído um prazo de quinze dias para o proprietário entrar com a contestação e excluído a apreciação judicial quanto ao interesse social, as contradições nos procedimentos continuaram inviabilizando a reforma agrária enquanto um rápido e sério processo de intervenção na estrutura agrária brasileira (MORAES; FACHIN, 1993).

Frente a uma hiperinflação no país e uma conjuntura de liquidez internacional, em 1994 o Governo Itamar Franco lançou um Plano de Estabilização Monetária, ou Plano Real (DELGADO, 2012). O Plano Real consistiu na abertura completa da economia nacional ao capital estrangeiro, ancorada pela desregulamentação das políticas de fomento agrícola e industrial (DELGADO, 2012). Também em 1994 foi realizada a segunda eleição para a Presidência da República desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os debates foram polarizados por Lula, candidato pelo PT, e Fernando Henrique Cardoso, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e giraram em torno da política macroeconômica e do combate à inflação (Pereira, 2015). A reforma agrária apareceu apenas tangencialmente, ora enquanto política de caráter estrutural para assentar 800 mil famílias pela via prioritária da desapropriação por interesse social, no programa do PT, ora prevendo assentar 280 mil famílias como medida de alívio da pobreza rural, no programa do PSDB (PEREIRA, 2015). Sob forte influência dos efeitos do Plano Real no controle da inflação, elegeu-se Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco.

O primeiro Governo FHC (1995-1998) iniciou com base nas suposições de que o Brasil não era mais um país agrícola e que o número de trabalhadores rurais, pequeno em proporção aos urbanos, seguia a mesma tendência de redução dos países desenvolvidos (MARTINS, 2003). Baseado em tais suposições e no caráter social que a reforma agrária havia assumido, o tema foi reestabelecido na agenda governamental nacional enquanto política distributiva. Assim, ao lançar o programa de reforma agrária de seu governo, o Presidente FHC dizia reconhecer a necessidade de enfrentar as desigualdades no agro brasileiro desapropriando terras ociosas para destiná-las aos pobres do campo (SAUER; SOUZA, 2008). Por sua vez, Gomes da Silva, então conselheiro da ABRA, avaliando as

forças políticas que compuseram o governo manifestou não ter expectativas de que o novo Presidente implementaria, de fato, uma reforma agrária no Brasil (SILVA, 1995).

Se, por um lado, a falta de regulamentação constitucional havia bloqueado as desapropriações para fins de reforma agrária durante cinco anos, as novas bases legais de 1993 deram fôlego para as mobilizações por terra no país (MEDEIROS, 2015). Na dinâmica política nacional, consolidou-se o protagonismo de movimentos sociais que lutavam pela democratização do acesso à propriedade da terra frente ao anacronismo da figura do latifundiário, despontando o MST e sua capacidade de mobilizar milhares de famílias para acampamentos ao longo de estradas e rodovias e ocupações de grandes imóveis rurais em diversos estados (KIEL, 2013). Em meio à um ambiente político tenso, o Presidente FHC chegou a receber lideranças do MST para uma audiência no Palácio do Planalto ao final do 3º Congresso Nacional do movimento, em julho de 1995 (LERRER, 2003). Mas depois deste breve período de conciliação, a questão agrária começou a mostrar seus contornos por meio da radicalização dos conflitos agrários e os movimentos sociais de luta pela terra passaram a ser criminalizados e reprimidos violentamente (KIEL, 2013).

Os dois episódios mais violentos daquele período ocorreram em agosto de 1995, nos municípios de Corumbiara-RO⁶⁹, e em abril de 1996, em Eldorado de Carajás-PA⁷⁰, desencadeando uma grave crise com repercussão nacional e internacional. Isto porque as imagens iniciais do massacre em Eldorado dos Carajás-PA haviam sido registradas por uma equipe de televisão que estava no local e espalharam-se internacionalmente (LERRER, 2003). Os massacres contra os trabalhadores rurais sem terra defrontaram o Governo FHC com discrepâncias em relação aos eixos definidores de suas ações e chamaram a atenção para

⁶⁹ Em julho de 1995 cerca de 600 famílias sem terra ocuparam, com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, uma parte dos 20 mil ha da Fazenda Santa Elina, uma área negociada entre os anos 1970 e 1980 pelo INCRA para a execução de um projeto de desenvolvimento agropecuário em Corumbiara-RO. Dias depois da ocupação, em cumprimento à um mandado judicial de reintegração de posse, a Polícia Militar realizou uma primeira tentativa de despejo das famílias mas, diante da resistência, um acampado foi baleado e a PM não conseguiu cumprir o mandado. A permanência da ocupação gerou uma forte pressão por parte de organizações de representação de proprietários rurais de todo o país para que se cumprisse a ordem judicial. No dia 9 de agosto a PM e um grupo de pistoleiros contratados por fazendeiros da região realizaram um despejo violento das famílias, que terminou com 11 pessoas mortas, dentre as quais uma criança de seis anos, dezenas de pessoas feridas e mais de 300 presas.

⁷⁰ Em Eldorado dos Carajás-PA um trecho da rodovia estadual PA-150 havia sido interditado por famílias de trabalhadores rurais sem-terra que exigiam o cumprimento de um acordo por parte do governo estadual. No dia 17 de abril de 1996 a rodovia foi alvo de uma desobstrução violenta por policiais militares fortemente armados, que resultou em 19 trabalhadores rurais sem-terra mortos e outros 69 feridos.

a gravidade dos conflitos por terra no país, eles “serviram como alerta para o governo e a sociedade de que, apesar das aparências, as tensões no campo estavam em nível explosivo” (MARTINS, 2003, p.1). A crise desencadeada na dinâmica política fez com que o Presidente FHC reconhecesse a dimensão do problema fundiário e levasse para a agenda decisória, ainda em abril de 1996, a constituição do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), ao qual o INCRA foi subordinado.

No processo de especificação de alternativas, o “ajuste” ultraliberal na economia durante o primeiro Governo FHC havia, por uma certa ótica, facilitado a incorporação de áreas para a reforma agrária por uma queda conjuntural do preço da terra no país (DELGADO, 2012). Contudo, a recessão e o absenteísmo do Estado brasileiro na política agrícola dificultaram a criação de uma alternativa de desenvolvimento rural na qual ele assumiria um papel relevante (DELGADO, 2012). Embora o MEPF tenha chegado a implementar ações para alterar o ITR, agilizar o processo de desapropriação, baratear as indenizações aos proprietários, acelerar o assentamento de famílias e desfederalizar a reforma agrária – transferindo competências para conduzir processos de obtenção de terras e criação de assentamentos aos estados e municípios – (PEREIRA, 2015), questões legais e operacionais a respeito da chamada “propriedade produtiva” dificultaram a obtenção de terras para implementar uma política mediante o descumprimento da função social da propriedade privada. Em parte porque as bases legais para o processo utilizavam índices desatualizados para a caracterização da produtividade das áreas (MEDEIROS, 2015). Em parte pela tendência de remunerar os proprietários de áreas desapropriadas com base nos valores do mercado de terras, descaracterizando as sanções imediatas de uma política regulatória.

Um ano após o massacre de Eldorado dos Carajás-PA, dia 17 de abril de 1997, uma marcha nacional promovida pelo MST chegou em Brasília congregando quase 100 mil trabalhadores de diversos estados do país. Apesar de uma campanha sistemática dos grandes meios de comunicação tentar desqualificar a marcha, o evento, pacífico do início ao fim, conseguiu conquistar parte da opinião pública urbana ao tema da reforma agrária (PEREIRA, 2015). E em 18 de abril o Presidente FHC tornou a reuniu-se com representantes do MST no Palácio do Planalto. Mas conservando um contexto de forte repressão às lutas sociais no campo, em junho de 1997 o Presidente FHC assinou o Decreto nº 2.250, que determinava a

proibição de vistorias em imóveis rurais ocupados nos dois anos seguintes à desocupação, bem como a exclusão dos envolvidos nos processos de assentamentos.

Em 1998 o Presidente FHC foi reeleito para a Presidência da República e em março de 1999 anunciou uma nova reforma agrária para o país com base no Programa Novo Mundo Rural (CARVALHO FILHO, 1999). O novo modelo de reforma agrária do segundo Governo FHC (1999-2002) foi construído a partir de orientações do Banco Mundial que, desde o início dos anos 1990, ajustavam as políticas fundiárias nacionais ao paradigma neoliberal (GOMES, et. al, 2015). Os parâmetros fundamentavam-se em uma lógica assistencial, de distribuição de terras para aliviar a pobreza rural e amenizar os conflitos por terra, respondendo pontualmente demandas e pressões dos movimentos sociais agrários (SAUER; SOUZA, 2008). Ainda em acordo com as orientações do Banco Mundial, em 1999 o segundo Governo FHC começou a implementar em todo o país um programa de crédito fundiário que foi chamado de Banco da Terra⁷¹, sob o argumento de que este seria um mecanismo capaz de substituir os conflitos fundiários pela cooperação por parte dos grandes proprietários de terras, de eliminar a morosidade nas desapropriações, de estimular o mercado de terras, além de reduzir custos em comparação à reforma agrária tradicional (GOMES, *et.al*, 2015). Em novembro de 1999 o MEPF deu lugar ao Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e este, por sua vez, foi transformado pelo Decreto nº 3.338 de janeiro de 2000 em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao qual o INCRA foi subordinado.

5.3 MARCELO RESENDE NA PRESIDÊNCIA DO INCRA, 2003

A virada do século XX para o XXI é marcada no Brasil por eleições para a Presidência da República. Em 2002 os principais candidatos eram Lula, em sua quarta disputa consecutiva ao cargo pelo PT, e José Serra, como sucessor do Presidente FHC pelo PSDB. De acordo com um membro da ABRA, desde o ano 2000 o engenheiro agrônomo Gerson Luiz Mendes Teixeira, então diretor-presidente da ABRA, e José Graziano da Silva, conselheiro editorial da Revista Reforma Agrária, compunham a Secretaria Agrária Nacional

⁷¹ Em 1996 o INCRA havia operado uma primeira experiência-piloto da proposta denominada Programa Cédula da Terra no estado do Ceará, seguindo os moldes de uma carta de crédito cooperativo adequada à lógica de mercado e com ações descentralizadas aos estados e municípios (BRASIL, 1997).

do PT (E10, informação verbal). Segundo ele, ambos haviam participado da elaboração de um conjunto de propostas para a agricultura nacional, apresentadas pela Secretaria Agrária Nacional ao partido tendo em vista as eleições presidenciais, que consideravam a necessidade de implementar uma reforma agrária no país naquele período (E10, informação verbal). Ainda de acordo com ele, com algumas alterações, a proposta serviu como base ao Programa “Vida Digna no Campo” da Coligação Lula Presidente⁷² (E10, informação verbal).

O Programa “Vida Digna no Campo” colocou a reforma agrária como um eixo de uma política de desenvolvimento sustentável e solidário para o Brasil que tinha como objetivos gerar trabalho no campo, contribuir com a soberania alimentar, combater a pobreza, consolidar a agricultura familiar e dinamizar as economias locais e regionais (VIDA DIGNA NO CAMPO, 2002). O Programa propunha formular, com a participação da sociedade civil, um PNRA que priorizasse a via da desapropriação por interesse social com o pagamento de indenizações por TDAs, complementada por outros mecanismos como o crédito fundiário (VIDA DIGNA NO CAMPO, 2002). O Programa também trazia o confisco para fins de reforma agrária de propriedades rurais com trabalho escravo; a recuperação da infraestrutura social e econômica e o acesso à assistência técnica, crédito rural e comercialização para assentamentos já criados; a implementação de um cadastro de imóveis rurais; a elaboração de planos de desenvolvimento voltados à preservação ambiental para os assentamentos; a demarcação de terras de comunidades indígenas e a regularização de terras dos quilombolas; e a garantia dos Direitos Humanos, com ações permanentes de fiscalização do trabalho rural, combate à violência no campo e fim da repressão institucional aos trabalhadores rurais e suas entidades de representação (VIDA DIGNA NO CAMPO, 2002).

Além do tema constar nos programas do PT e da Coligação Lula Presidente, segundo um membro da ABRA, o próprio Lula demonstrava uma preocupação com a necessidade de implementar a reforma agrária de forma pacífica no país (E10, informação verbal). Com o acirramento do pleito e o aumento da tensão nas atmosferas política, econômica e social no país, em junho de 2002 Lula publicou a “Carta ao Povo Brasileiro”. No documento, Lula sinalizava para um programa de governo que iria aliar o crescimento econômico e a competitividade do país no mercado internacional à um conjunto de reformas estruturais,

⁷² Formada pelo PT, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB)

bem como programas prioritários contra a fome, as carências energéticas e o déficit habitacional, que tornassem o país mais democrático e moderno (SILVA, 2002). Dentre as reformas estruturais estavam a agrária, com objetivo de assegurar a paz no campo, a tributária, a previdenciária e a trabalhista (SILVA, 2002). Em novembro de 2002 Lula venceu as eleições.

Ao assumir a Presidência da República, em janeiro de 2003, Lula manteve o MDA, ao qual o INCRA permaneceu subordinado. Na avaliação de um membro da ABRA⁷³, Plínio de Arruda Sampaio era considerado pela associação o nome mais indicado para o MDA, diante de seu compromisso com o tema da reforma agrária e sua trajetória tanto na ABRA quanto no PT (E01, informação verbal). Entretanto, ainda de acordo com ele, ao ser considerado muito “radical” por algumas forças políticas internas ao PT, Plínio acabou sendo vetado ao cargo pelo Presidente Lula (E01, informação verbal). Assumiu a pasta o cientista social Miguel Rossetto. De acordo com outro membro da ABRA, a nomeação foi criticada por diretores e membros da associação (E06, informação verbal). Segundo outro membro da ABRA, isto aconteceu porque a associação avaliava que o novo ministro não tinha uma tradição no debate sobre a questão agrária nacional (E10, informação verbal).

Para presidir o INCRA, o Presidente Lula nomeou o geógrafo Marcelo Resende, que há três anos ocupava o cargo de superintendente do Instituto de Terras de Minas Gerais. Segundo um membro da ABRA, esta nomeação foi ao encontro das expectativas do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (E06, informação verbal), dentre as quais a ABRA. Embora não participasse da associação, Marcelo Resende era suplente no conselho deliberativo da ABRA naquele período. De acordo com um integrante do MDA em 2003⁷⁴, por reconhecer o expertise dos membros da associação no tema da reforma agrária, Marcelo Resende convidou a ABRA para prestar assessorias ao seu gabinete (E09, informação verbal). O novo presidente do INCRA também designou o engenheiro agrônomo Raimundo Pires da Silva, diretor da ABRA, como superintendente do órgão em São Paulo. Deste modo, a reforma agrária entrou na agenda governamental nacional no início dos anos 2000 e a ABRA, enquanto uma comunidade epistêmica organizada em torno da questão fundiária

⁷³ Em entrevista concedida à autora em 04/03/2020.

⁷⁴ Em entrevista concedida à autora em 22/07/2020.

nacional, acessou formalmente o processo de especificação de alternativas para o Poder Executivo no início do século XXI.

5.4 II PNRA, 2003

A eleição de Lula para a Presidência da República revigorou as esperanças dos movimentos sociais de luta pela terra em uma política de democratização da propriedade fundiária no país (SAUER; SOUZA, 2008). Como um novo Presidente historicamente comprometido com o tema no país, a ABRA visualizou uma janela de oportunidade para levar à agenda decisória do Governo Lula uma ampla e massiva reforma agrária pela via da desapropriação de terras em descumprimento de sua função social. E, para especificar os mecanismos de redistribuição de terras no país, propunha a elaboração de um PNRA, conforme ilustra o trecho da entrevista de um membro da associação, na página a seguir:

Logo que o governo assumiu, nós [ABRA] pensávamos que tinha uma janela ali! Porque o Lula estava com muita força e os ruralistas foram pegos no contrapé. [...] Nós achávamos que naquele momento dava pra ousar em um Plano um pouco mais arrojado (E10, informação verbal)

Todavia, de acordo com um integrante da equipe do MDA em 2003⁷⁵, mesmo que naquele período a implementação da reforma agrária consistisse em uma prioridade do ministério, a elaboração de um PNRA não estava na agenda (E05, informação verbal). Segundo ele, para tentar garantir celeridade no processo, havia um consenso implícito entre a equipe que compôs o MDA e diversos movimentos sociais de luta pela terra, além de outras organizações favoráveis à política, de que a atmosfera política não era favorável para o Governo Lula colocar em discussão uma ampla proposta de reforma agrária, pois o Congresso Nacional havia sido composto em maioria por parlamentares conservadores. O pode ser observado no trecho de sua entrevista, abaixo:

O que acontece é que no decorrer de 2003[...] havia um acordo tácito que, como se tinha ganhado o governo, não era o caso de se elaborar um Plano Nacional de

⁷⁵ Em entrevista concedida à autora dia 20/03/2020

Reforma Agrária. Porque isso implicaria em abrir o diálogo e levar a discussão para o Congresso. Esse Congresso conservador. Então, já que [o PT] tinha ganhado o governo, era implementar uma agenda de reforma agrária (E05, informação verbal).

Ainda em acordo com este integrante da equipe do MDA em 2003, naquele momento o ministério não só avaliava correlações de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, como também as interlocuções da agenda agrária com outros setores do governo (E05, informação verbal). E, no início do século XXI, o principal problema na agenda governamental consistia em combater a fome promover a segurança alimentar e nutricional no Brasil, para o que foi criado o Programa Fome Zero, coordenado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Deste modo, segundo este integrante da equipe do MDA em 2003, o ministério ponderava as relações entre a reforma agrária e o tema prioritário da agenda decisória ou, nas palavras dele, “o que abria as portas para a nossa[MDA] agenda no governo era o Fome Zero e a prioridade dada ao combate a fome na agenda da segurança alimentar” (E05, informação verbal).

Naquele período, a demanda pela reforma agrária encontrava-se isolada nas organizações sociais de luta pela terra e não figurava mais como prioridade no debate público sobre o desenvolvimento econômico nacional, como havia sido no final dos anos 1950 e início dos 1960. De acordo com um integrante da equipe do MDA em 2003, o então ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho, reconhecia o problema fundiário nacional diante da gravidade dos conflitos por terra e da repercussão internacional causada pela violência no campo e esta era, nas palavras dele, “a interlocução real com o Ministério da Economia” (E05, informação verbal). Por outro lado, segundo um membro da ABRA, as políticas agrícolas apresentadas pelo ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Roberto Rodrigues⁷⁶, eram totalmente opostas a recuperação da função social da propriedade privada da terra (E01, informação verbal). De acordo com ele, o MAPA propunha relançar um sistema de crédito público e de incentivos fiscais, bem como dar um suporte fundiário aos empreendimentos capitalistas na agricultura do país, pressupondo a mercadorização da terra, para atender uma demanda externa por *commodities* (E01, informação verbal), caracterizando conjunto de mecanismos distributivos. Enquanto isso, a execução da política

⁷⁶ Desde 2000 ocupava a presidência da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

de reforma agrária no início do Governo Lula estava associada a operacionalização do Programa Fome Zero, como ilustra o trecho da entrevista de um integrante da equipe do MDA em 2003:

É um momento importante, porque está se estruturando a distribuição das cestas básicas junto com o MESA, pras famílias acampadas. Isso não havia, então é um momento importante de cadastramento das famílias acampadas, de organizar a logística da distribuição (E05, informação verbal).

Por sua vez, de acordo com outro integrante da equipe do MDA em 2003⁷⁷, o MDA avaliava a reforma agrária implementada pelos Governos FHC mitigadora e tentava recuperar a ideia de uma política fundiária voltada para o desenvolvimento econômico e social do país (E03, informação verbal). Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo em março de 2003⁷⁸, o ministro do MDA, Miguel Rosseto, argumentava que a reforma agrária do Governo Lula pretendia fomentar a produção agropecuária nacional com a criação de assentamentos ou, nas palavras dele, “faremos a reforma do século 21, cujo elemento central será a transformação do sem-terra num agricultor produtivo, que disponha de conhecimento, de assistência técnica e crédito” (SOUZA, 2003). Para tanto, o ministro afirmava que, para além da terra, os beneficiários tanto de assentamentos novos quanto dos já implantados necessariam infraestruturas básicas, de habitação, energia elétrica, estradas e produção, contudo, ainda não era possível quantificar prazos, metas e custos desta nova política de reforma agrária para o país (SOUZA, 2003). Na entrevista, Miguel Rosseto afirmou que, devido as irregularidades encontradas, também pretendia extinguir o Programa Banco da Terra (SOUZA, 2003). Deste modo, as informações a respeito das políticas voltadas ao problema fundiário nacional no início do primeiro Governo Lula giravam em torno, sobretudo, de avaliações e *feedbacks* de programas e mecanismos de acesso à terra até então implementados no país.

De acordo com outro integrante da equipe do MDA em 2003⁷⁹, como os temas da agenda agrária eram complexos, fosse pela relação histórica com o PT ou pelos conflitos, no caso da reforma agrária, de modo que as propostas tinham que ser viáveis ou, em suas palavras, “eram dilemas pra serem resolvidos no curto prazo e que tinham que, de alguma

⁷⁷ Em entrevista concedida à autora em 11/03/2020.

⁷⁸ Em entrevista publicada pelo Jornal Folha de São Paulo em 16/03/2003.

⁷⁹ Em entrevista concedida à autora em 19/03/2020.

forma, pelo menos serem encaminhados, bem desenhados” (E04, informação verbal). Ainda segundo ele, naquele período haviam incertezas em torno da questão fundiária nacional, principalmente pelas inconsistências dos dados oficiais sobre a quantidade de famílias acampadas e de áreas suscetíveis à desapropriação ou, nas palavras dele, “tinha uma falta de credibilidade da informação muito grande. Os dados, de maneira geral, eram muito desencontrados” (E04, informação verbal). Deste modo, para especificar suas alternativas, o MDA começou a problematizar a chamada “propriedade produtiva”, objeto da política na legislação então vigente, e a tentar inserir novas abordagens e interpretações que considerassem as diferenças regionais e entre os biomas brasileiros na elaboração dos mecanismos da reforma agrária. Conforme ilustra o trecho na página a seguir, de um integrante da equipe do MDA em 2003:

Então eu acho que teve um esforço muito grande primeiro de dizer: bom, olha, quais são as áreas que podem ser consideradas improdutivas, onde elas estão? Nasceu muito conosco essa pergunta: o processo de reforma agrária no Sul é o mesmo do Norte e do Nordeste? essa coisa de bioma... porque isso não fazia parte da conversa sobre reforma agrária (E04, informação verbal).

Ainda de acordo com o integrante da equipe do MDA em 2003, o objetivo do MDA era formular as políticas agrárias aliando experiências dos movimentos sociais de luta pela terra ao conhecimento de especialistas no tema vinculados a instituições de pesquisa nacionais e internacionais (E04, informação verbal). E, segundo outro integrante da equipe do MDA em 2003, naquele período o ministério tinha bastante interlocução com representantes dos movimentos sociais e sindicais favoráveis a democratização do acesso à terra ou, nas palavras dele, “todo mundo querendo conversar, MST, CONTAG, FETAG⁸⁰, FETRAF⁸¹ chegavam no gabinete e conversavam com a gente. Gente que a gente conhecia da rua, do movimento, de antes, facilitava muito” (E04, informação verbal).

Todavia, de acordo com outro integrante da equipe do MDA em 2003, o ministério percebia que naquele período havia uma necessidade de atualizar o debate tradicional sobre a questão agrária nacional ou, nas palavras dele, “a gente tinha uma visão de que o debate agrarista precisava ser chacoalhado. A percepção era de que esta questão não poderia ficar

⁸⁰ Federação dos Trabalhadores na Agricultura.

⁸¹ Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar.

restrita aos economistas, sociólogos, à turma da antropologia... precisava dar uma arejada.” (E05, informação verbal). Para isto, segundo ele, o MDA passou a envolver, em grande medida por meio do NEAD, outras áreas de conhecimento e abordagens nos estudos e debates sobre os impactos dos programas de criação de assentamentos e o papel estratégico da reforma agrária na democratização do acesso à terra no país (E05, informação verbal). Assim, no início do Governo Lula houve uma demanda pela participação de especialistas em distintas áreas de conhecimento no embasamento e sustentação de uma nova política fundiária para o Brasil, conforme ilustra o trecho da entrevista deste integrante da equipe do MDA em 2003:

[...] a legitimação social e política desta agenda implicava em ampliar e qualificar o debate público sobre a reforma agrária e a agricultura familiar. Para fazer isso era fundamental que este debate tivesse um rigor, tivesse uma contribuição, uma participação ativa dos intelectuais, da academia. Há uma intencionalidade no sentido de que, aquela agenda, pra se legitimar, precisaria de uma elaboração crítica, uma elaboração muito presente nas dinâmicas das disputas políticas. [...] Mas a partir dessa orientação a gente fez uma mudança no NEAD que foi sair de uma relação personificada com alguns consultores pra uma relação com instituições (E05, informação verbal).

Na dinâmica política, os movimentos e as organizações sociais e sindicais que demandavam acesso à terra no Brasil tinham interlocução com o Governo Lula. Em maio de 2003, o Presidente Lula reuniu-se no Palácio do Planalto com representantes da Contag e das federações estaduais de trabalhadores rurais, que entregaram à ele uma pauta de reivindicações incluindo o PNRA. Ainda em maio, estas organizações mobilizaram mais de três mil pessoas na 9ª edição do Grito da Terra, no Centro de Estudos Sindicais e Rurais da Contag, em Brasília-DF. O Presidente Lula, que esteve presente no encerramento do evento, fez um discurso comprometendo-se a assentar, a partir de um cronograma a ser definido em conjunto com os movimentos sociais e as organizações de representação dos trabalhadores rurais, todas famílias que se encontravam acampadas no país, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

Eu quero aproveitar e, um dos itens que quero falar aqui, é dizer aos companheiros que estão acampados, que vocês não perdem por ter um pouquinho mais de paciência, porque nós vamos assentar todos as pessoas que estão acampadas neste país, para que a gente possa consagrar a reforma agrária. Nós sabemos quantos são, sabemos onde estão acampados, conhecemos as lideranças da maioria desses

acampamentos e pretendemos começar o processo de reforma agrária assentando esses que já estão há mais tempo na fila esperando uma oportunidade [...] nosso Governo vai assentar as famílias acampadas e definirá, com os movimentos sociais, um cronograma viável para isso.

Ao final de julho o Presidente Lula, o Secretário Geral da Presidência e os ministros da Casa Civil e do Desenvolvimento Agrário reuniram-se com cerca de 30 representantes do MST no Palácio do Planalto. Na ocasião, o Governo Lula também recebeu uma pauta de reivindicações que incluía o PNRA e o assentamento imediato de todas as famílias acampadas no país. Segundo Gilmar Mauro, membro da direção do MST⁸², o movimento mostrava-se esperançoso diante do compromisso firmado pelo Presidente de buscar os meios e recursos para avançar no processo de reforma agrária no Brasil (MST..., 2003). A reunião foi marcada por um clima amistoso e descontraído e, ao final, o MST entregou uma cesta com alimentos produzidos por famílias assentadas pela reforma agrária, uma bola de futebol e um boné do movimento ao Presidente Lula. O gesto do Presidente vestir o boné por um instante evidenciou uma diferença no tratamento que era esperado por determinadas forças políticas que percebiam o MST como uma organização “marginal”, gerando duras críticas, tanto da imprensa quanto das organizações de representação patronal da agricultura do país, como a CNA (MELO, 2004).

De acordo com Plínio de Arruda Sampaio⁸³, membro mais expoente da ABRA à época, o MST preparava uma proposta que tinha como objetivo atribuir cidadania política aos camponeses e acumular forças para modificar o agronegócio, que tornava a produção de alimentos no país extremamente dependente de tecnologia e capital estrangeiros (LERRER, 2003). Segundo Plínio, a ideia do MST era que os assentados não reproduzissem mais um modelo agrícola produtivista, como no período anterior, mas praticassem uma agricultura sazonal com produção para subsistência e geração de renda mensal seguindo, na medida do possível, a Agroecologia, complementada por atividades não agrícolas, como turismo, artesanato e trabalho em cidades próximas aos assentamentos (LERRER, 2003). Naquele período, mesmo que avaliasse que o Ministro da Fazenda e a equipe econômica do governo tivessem optado por um programa neoliberal, Plínio mostrava-se confiante que o Presidente

⁸² Em entrevista concedida ao Jornal O Estado de São Paulo em 02/07/2003.

⁸³ Em entrevista concedida à Débora Lerrer em 02/08/2003.

Lula iria, em suas palavras, “pular para o lado do povo” e implementar uma ampla e massiva política de reforma agrária no Brasil (LERRER, 2003, p.92).

De acordo com um integrante da equipe do MDA em 2003, a demora do INCRA na desapropriação de imóveis improdutivos e criação de projetos de assentamentos – em parte por uma limitação orçamentária decorrente do pesado ajuste fiscal feito no início daquele ano, em parte por dificuldades operacionais e pela baixa capacidade gerencial do órgão – começou a gerar uma insatisfação entre os movimentos e organizações sociais em torno da democratização do acesso à terra no Brasil, sobretudo MST (E05, informação verbal). Deste modo, segundo outro integrante da equipe MDA em 2003, ainda em julho os movimentos sociais deram início a uma grande mobilização em torno das metas da reforma agrária (E04, informação verbal). De acordo com um destes integrantes da equipe do MDA em 2003, eles reivindicavam que Governo Lula assumisse um compromisso com a reforma agrária por meio da meta de um milhão de famílias assentadas em quatro anos (E05, informação verbal). Segundo outro integrante da equipe do MDA em 2003, diante das pressões por parte de organizações favoráveis a reforma agrária, o INCRA e a ABRA visualizaram uma janela de oportunidade para levar uma política pela via da redistribuição de terras em descumprimento da função social da propriedade privada, em acordo com a legislação então vigente, à agenda decisória do Governo Lula e propuseram ao Presidente especificar os mecanismos em um PNRA (E09, informação verbal). Assim, nas palavras de um integrante da equipe do MDA em 2003, “em julho de 2003 essa iniciativa política do MST recolocou em pauta o tema do PNRA” (E05, informação verbal).

O MDA deu início a formulação do Plano já no mês de agosto e, nas palavras de um membro da ABRA, “com a costura do Palácio do Planalto”, Plínio de Arruda Sampaio foi convidado para a coordenação (E01, informação verbal). Segundo um dos integrantes da equipe do MDA em 2003, o Governo Lula reconhecia o expertise que Plínio possuía em articular distintas formas de conhecimentos para formular políticas agrárias ou, nas palavras dele, “a ideia era juntar as experiências de movimentos sociais, suas expectativas, mais o conhecimento da academia[...]. E o Plínio era a pessoa que organizava isso melhor” (E04, informação verbal). Deste modo, além de assessorar o gabinete da presidência do INCRA, ABRA obteve acesso formal a um processo de especificação de alternativas para uma política fundiária no país na virada do século XXI.

Segundo um integrante da equipe do MDA em 2003, o ministro Miguel Rossetto também designou o engenheiro agrônomo Caio Galvão de França, então coordenador do NEAD, para fazer uma interlocução entre Plínio e o MDA (E05, informação verbal). Ainda de acordo com ele, a mediação pretendia tornar a política mais “orgânica” ao ministério e incorporar as novas abordagens e demandas em torno da questão fundiária nacional que emergiam naquele período, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

E tinha um cenário de novas políticas públicas que ele [Plínio] não conhecia. E desde fevereiro ele estava fazendo assessoria ao Marcelo Resende. Então já tinha um acompanhamento dele das questões do INCRA e da reforma agrária, mas ele não tinha uma visão, ainda, do que era essa nova agenda de políticas públicas que estava se constituindo (E05, informação verbal).

Para elaborar o Plano, ainda de acordo com este integrante da equipe do MDA em 2003, Plínio e Caio compuseram uma equipe técnica com representantes do governo, de diversos movimentos sociais e organizações dos trabalhadores rurais mobilizados em torno do acesso à terra no Brasil naquele período, bem como vários especialistas voltados aos temas agrários vinculados a instituições de pesquisa de todas as regiões do país (E05, informação verbal), dentre os quais membros da ABRA. Segundo ele, houve um grande esforço por parte do ministério para identificar um amplo conjunto de pesquisadores para contribuir com o PNRA do Governo Lula (E05, informações verbais). Na avaliação de uma especialista que integrou a equipe técnica ao PNRA em 2003, estes pesquisadores convidados pelo MDA não haviam participado da formulação das políticas agrárias nos Governos FHC, tampouco eram filiados ao PT, e tinham expectativas de que o Governo Lula implementaria uma nova reforma agrária no país ou, nas palavras dela, “confiávamos, todos, no governo do PT, mas não tínhamos vínculos orgânicos partidários” (E02, informação verbal). Diferentemente de 1985, nesta época haviam poucos participantes vinculados a ABRA na equipe técnica.

De acordo com um integrante da equipe do MDA em 2003, diante das incertezas e complexidades relativas à execução de uma nova política fundiária no país, a condução do INCRA gerou uma insatisfação por parte do ministro do MDA (E05, informação verbal). No dia 1º de setembro o Presidente Lula exonerou Marcelo Resende e foi nomeado ao cargo o economista Rolf Hackbart. Na troca, a ABRA deixou de prestar as assessorias diretas ao gabinete da presidência do INCRA. Segundo um membro da ABRA, a mudança na dinâmica

política despertou uma certa expectativa entre os membros da associação em relação à política ou, nas palavras dele, “isso nos deixou muito, digamos assim, não diria confusos, porque a gente já sabia o rolo em que estávamos metidos, mas intrigados” (E01, informação verbal).

Ao final de agosto, Plínio e Caio tinham enviado à equipe duas notas técnicas que apresentavam diretrizes, conceitos, medidas, custos e financiamentos para formular uma reforma agrária com mecanismos de obtenção de terras⁸⁴ adequados aos ecossistemas brasileiros (BRASIL, 2003a, BRASIL, 2003b). Em setembro, o MDA encaminhou uma proposta de método que considerava o PNRA um conjunto de planejamentos parciais – Planos Regionais, Programas de Áreas, Projetos de Reforma Agrária e Projetos de Desenvolvimento Rural⁸⁵ – descrevendo as ações de distribuição de terras e apoio à de agricultura familiar a serem realizadas pelo Estado brasileiro nos próximos três anos (BRASIL, 2003c). A formulação dos objetivos, metas e diretrizes da política nacional e dos planos regionais seria feita em cinco etapas que durariam 60 dias: i) constituição e implantação de Grupos de Trabalho; ii) levantamento e análise de informações disponíveis e preparação das propostas de ação ao MDA; iii) debates sobre as propostas nos ecossistemas brasileiros; iv) consolidação das propostas e redação final dos textos; seguidas pelo preparo dos Programas Regionais e dos Programas de Área pelo MDA (BRASIL, 2003c).

A equipe técnica foi dividida em sete Grupos de Trabalho (GT): i) beneficiários; ii) formas de obtenção de terras; iii) geração de renda; iv) organização dos assentamentos; v) capacitação; vi) financiamento; vii) normas; orientados a estabelecer uma comunicação horizontal entre si e a trabalhar da maneira mais informal possível (BRASIL, 2003c). Segundo um membro da ABRA, como seus integrantes estavam distribuídos em diversos estados do país, a equipe técnica trabalhou em redes e que se reuniram algumas vezes em Brasília-DF, São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ e Porto Alegre-RS (E07, informação verbal). De acordo com um integrante da equipe do MDA em 2003, o MST não chegou a enviar

⁸⁴ O documento previa desapropriação por interesse social; doação de terras públicas; venda a prazo de terras devolutas recuperadas; transferência de terras confiscadas e de terras entregues em pagamento de dívidas com instituições financeiras estatais; transferência de terras dos Estados e Municípios cedidas à União em pagamento de dívidas; transferência de terras adquiridas de particulares através do programa de crédito fundiário (BRASIL, 2003).

⁸⁵ Distribuição de terras; implantação; produção; assistência técnica, capacitação e agregação de valor (BRASIL, 2003c)

representantes para os GTs (E05, informação verbal). Mas, de acordo com Plínio de Arruda Sampaio, todas as entidades que reivindicavam a democratização do acesso à terra naquele período foram consultadas durante o processo de formulação do PNRA (ABRA, 2005)

No mês de setembro, em entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura, o ministro Miguel Rossetto⁸⁶ afirmou que a proposta de reforma agrária que vinha sendo elaborada pelo MDA consistia em uma ampla estratégia de desenvolvimento sustentável, democratização do acesso à terra e consolidação de uma República no Brasil (ROSSETTO, 2003). De acordo com ele, ademais da criação de assentamentos de trabalhadores rurais sem terra, a política também contemplaria outros públicos, como populações indígenas, extrativistas e arrendatários (ROSSETTO, 2003). Assim, o MDA sinalizava que a reforma agrária do Governo Lula pretendia modificar a estrutura de posse e uso da terra no país incorporando outros mecanismos coercivos além da desapropriação de terras em descumprimento de sua função social e, nas palavras dele, “estamos trabalhando nesse conceito, teremos várias reformas agrárias” (ROSSETTO, 2003).

Mas a atualização do conceito de reforma agrária não consistiu em um consenso entre os envolvidos na formulação do II PNRA. Segundo uma das especialistas que integrou a equipe técnica ao PNRA em 2003, uma das maiores polêmicas naquele período foi a definição das regularizações de posses na Amazônia como assentamentos de reforma agrária ou não (E02, informação verbal). De acordo com outro especialista que também integrou a equipe técnica ao PNRA em 2003⁸⁷, também haviam controvérsias a respeito do número de famílias demandantes de terra, da necessidade de atualizar os índices de produtividade, do melhor modelo para os assentamentos que seriam criados, bem como dos impactos dos assentamentos nas dinâmicas regionais (Q02, informação escrita). Na avaliação de uma especialista que integrou a equipe técnica ao II PNRA em 2003, a atuação de Plínio de Arruda Sampaio possibilitou articular ideias e conceitos distintos em torno da política de reforma agrária, conforme ilustra o trecho a seguir:

E o Plínio tinha, enquanto pessoa, uma capacidade de agregação muito grande. As reuniões que eu participei no II PNRA, em todas elas o Plínio estava presente. Era impressionante como ele conseguia articular as diferenças, fazia o esforço de

⁸⁶ Em entrevista concedida ao programa Roda Viva, TV Cultura, em 15/09/2003.

⁸⁷ Em questionário respondido à autora em 12/06/2020.

transformar o que era diferente em parecido. É uma capacidade de articulação louvável, louvável. Ele tinha uma liderança incontestada aí! (E02, informação verbal)

De acordo com um membro da ABRA e um integrante da equipe do MDA em 2003, durante a elaboração do Plano, Plínio e alguns membros da equipe técnica reuniram-se com o MDA para apresentar o andamento da proposta (E01, E04, informação verbal). Ao final da etapa dos GTs, Plínio e alguns membros da ABRA redigiram uma versão final ao documento, que foi entregue ao MDA no dia 15 de outubro mencionando a participação de funcionários de carreira, representantes de movimentos sociais do campo e apenas oito dos diversos especialistas envolvidos em sua elaboração⁸⁸. De acordo com um membro da ABRA, a versão final da equipe técnica também foi apresentada por Plínio e alguns membros da ABRA durante uma reunião de três dias com o MDA no início do mês de novembro (E01, informação verbal). E, segundo outro membro da ABRA, o documento também foi apresentado em uma reunião esvaziada da bancada do PT no Congresso Nacional (E10, informação verbal).

A proposta da equipe técnica ao II PNRA considerava a reforma agrária como parte de um processo amplo de desenvolvimento rural que possibilitaria transformar o meio rural brasileiro em um lugar de vida economicamente próspera, socialmente justa e politicamente democrática (BRASIL, 2003d). O mecanismo prioritário de obtenção de terras era a desapropriação por interesse social utilizando, sobretudo, o critério econômico da inobservância da função social da propriedade, com pagamento de indenizações em TDAs baseadas na preservação do valor real da propriedade no mercado de terras⁸⁹, e seria complementado pela destinação de terras públicas e devolutas e de terras em faixas de fronteira, além da compra e venda, permutas, confisco e execução de dívidas do ITR (BRASIL, 2003d), caracterizando-se como uma política redistributiva.

Em sua disposição para reordenar a estrutura fundiária brasileira, a proposta da equipe técnica ao II PNRA tinha dois pontos sensíveis, as áreas improdutivas suscetíveis à

⁸⁸ Guilherme da Costa Delgado, José Juliano de Carvalho Filho, Arioaldo Umbelino de Oliveira, Bernardo Mançano Fernandes, membros da ABRA, além de Pedro Ramos, Fernando Gaiger da Silveira, Leonilde Sérvolo de Medeiros e Sérgio Pereira Leite, que não faziam parte da associação.

⁸⁹ A proposta previa alterar o critério de indexação financeira do TDA então vigente por meio do Decreto nº578 de 24 de julho de 1991, que previa uma taxa referencial + juros de 6% a.a (BRASIL, 2003d).

desapropriação e a meta de um milhão de famílias a serem assentadas em quatro anos⁹⁰. Em relação as áreas, diante de dificuldades para observar o cumprimento das legislações trabalhista e ambiental no país, a equipe técnica utilizou prioritariamente os dados do Cadastro do INCRA, indicando aproximadamente 120 milhões de ha desapropriáveis em imóveis com mais de 15 módulos fiscais em todo o país, exceto na Amazônia Legal⁹¹ (BRASIL, 2003d). Mas, segundo um integrante da equipe do MDA em 2003, como os dados do Cadastro do INCRA e os índices de produtividade estavam desatualizados, a proposta tornava-se inviável ou, nas palavras dele, “esse era um dado que não tinha consistência nenhuma e que, portanto, não poderia ser utilizado publicamente, porque a gente iria se desmoralizar. Porque os dados eram defasados” (E05, informação verbal).

Em relação a meta de famílias a serem assentadas, a proposta foi instruída a partir dos dados da ouvidoria do INCRA, que indicavam uma demanda emergencial de cerca de 170 mil famílias acampadas em todo o país, e do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) do INCRA, que apontavam para uma demanda explícita de aproximadamente 900 mil famílias cadastradas em programas governamentais de acesso à terra (BRASIL, 2003d). Esta meta de um milhão de famílias seria complementada com a regularização de terras de remanescentes quilombolas e de agricultores ribeirinhos desalojados pela construção de barragens, o reassentamento de não índios ocupantes de terras indígenas, o georreferenciamento do território nacional, além do redirecionamento de políticas distributivas, como assistência técnica e extensão rural, crédito agrícola e garantia de preços mínimos, aos beneficiários da reforma agrária (BRASIL, 2003d).

Segundo um membro da ABRA, o objetivo da proposta da equipe técnica ao II PNRA era recuperar a função social da propriedade fundiária e justificar, pelo texto constitucional, um grande número de desapropriações de terras em um momento que a ABRA avaliava um ambiente político favorável à reforma agrária ou, nas palavras dele, “[...] o ponto de virada esperado era ali, 2003. Para isso o governo tinha legitimidade, tinha apoio pra, naquele momento, fazer um programa agrário e ambiental coordenado, sintonizado em cima do direito constitucional. Era viável.” (E01, informação verbal). De acordo com um integrante

⁹⁰ Em obediência ao Plano Plurianual (BRASIL, 2003d).

⁹¹ O Cadastro do INCRA baseava-se no módulo fiscal e em índices técnicos de produtividade estipulados pelos Censos Agropecuários do IBGE de 1970 e 1975.

da equipe do MDA em 2003, após a apresentação da proposta ao MDA, Plínio também se prontificou a fazer a defesa da meta de 1 milhão de famílias diante do Presidente Lula e do Ministro da Fazenda (E05, informação verbal). Todavia, de segundo outro integrante da equipe do MDA em 2003, o ministério tinha uma avaliação de que não seria razoável, diante das limitações orçamentárias impostas ao INCRA naquele período, propor ao Governo Lula uma meta que não poderia ser atingida (E04, informação verbal). O impasse criado com a inconsistência dos dados que fundamentavam a proposta da equipe técnica ao II PNRA levou o MDA a elaborar outra versão final ao Plano.

O II PNRA foi lançado oficialmente na Conferência da Terra, organizada entre 20 e 21 de novembro de 2003 pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo em Brasília. Estiveram presentes no evento o Presidente Lula, o ministro Miguel Rossetto, o presidente do PT, José Genoíno, além de membros da ABRA, como Plínio de Arruda Sampaio. A centralidade do II PNRA do Governo Lula era assentar pelo instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária 400 mil famílias no período entre 2003 e 2006 e, trazendo uma visão mais contemporânea e democrática da reforma agrária, combinava outros instrumentos para abranger segmentos da população rural do país que encontravam dificuldades para sua reprodução econômica e para exercer a cidadania pelo acesso limitado à terra (BRASIL, 2004). Assim, o II PNRA também previu um Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária que previa regularizar 500 mil posses de boa-fé de imóveis até 100 ha em 4 anos e de 1 milhão de posses em 8 anos, arrecadar e destinar terras devolutas em conjunto com os estados para assentar 45 mil famílias em 4 anos, além de beneficiar 150 mil famílias com o crédito fundiário (BRASIL, 2004). Por fim, as medidas complementares no II PNRA eram a titulação e o apoio ao etnodesenvolvimento em áreas de remanescentes de quilombos, a criação de reservas extrativistas e de assentamentos florestais, o reassentamento de atingidos por barragens ou grandes obras de infraestrutura e de não índios ocupantes de terras indígenas, o reconhecimento de populações ribeirinhas como parte de seu público alvo, garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito agrícola e comercialização, o cadastro do território nacional, a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária e a universalização do acesso à educação, cultura e seguridade social no campo brasileiro (BRASIL, 2004). Assim, o II PNRA em 2003 caracterizou-se

como um conjunto de mecanismos redistributivos, distributivos e regulatórios da terra com o objetivo de modificar a estrutura fundiária do país.

Mas, na avaliação de um membro da ABRA, a versão final apresentada pelo MDA substituiu integralmente a proposta que a equipe técnica havia elaborado (E01, informação verbal). Em 2005, depois de três anos sem conseguir publicar seu periódico, a ABRA lançou um número da Revista Reforma Agrária avaliando as políticas agrárias do Governo Lula. No editorial da Revista, Plínio de Arruda Sampaio, então diretor-presidente da ABRA, e José Juliano Carvalho Filho, do conselho editorial da revista, argumentaram que as restrições de recursos ocasionadas pela política macroeconômica conservadora do Governo Lula acabaram cortando ao meio a proposta para o PNRA elaborada pela equipe técnica e transformaram a reforma agrária em uma política compensatória ou, nas palavras deles, “em um mero plano de assentamentos, como tantos outros que caracterizaram as políticas agrárias de governos anteriores” (SAMPAIO, CARVALHO FILHO, 2005, p.8). E, reafirmando a postura da associação um enquanto espaço democrático para o debate entre as organizações sociais e os indivíduos engajados na transformação da realidade rural do país, ressaltaram o dever da ABRA de continuar a luta pela reforma agrária no país (SAMPAIO; CARVALHO FILHO, 2005).

5.5 À GUIA DE SÍNTESE: CONDIÇÕES DE ESCOPO E MECANISMO CAUSAL DA ABRA ENQUANTO COMUNIDADE EPISTÊMICA NA FORMULAÇÃO DO II PNRA EM 2003

Ao final da década de 1980 a modernização conservadora da agricultura havia solucionado uma parte do problema ao qual a política de reforma agrária era direcionada durante os anos 1960, de desenvolver as forças produtivas e o capitalismo no campo brasileiro. Contudo, os membros da ABRA ainda reconheciam (em um primeiro nível compartilhando suas próprias visões de mundo, ou *epistemes*, crenças e princípios normativos) uma questão histórica relacionada ao acesso, funções e usos da terra no país e a definiam como um problema ao novo Estado de direitos que se iniciava. Com a instauração da Constituinte, em 1987, a ABRA visualizou uma janela de oportunidade para propor ao texto constitucional novos mecanismos regulatórios para a propriedade privada da terra que

fossem capazes de solucionar o problema fundiário nacional e proporcionar condições dignas de trabalho e vida no meio rural.

A partir de uma iniciativa política comum, a ABRA apresentou, em conjunto com organizações que compunham a CNRA, uma Emenda Popular sobre reforma agrária à ANC. A Emenda Popular propunha, prioritariamente, a redistribuição de áreas que descumprissem os critérios de uma nova obrigação social da propriedade privada da terra no país. Naquele período, a CNRA promoveu diversos processos de aprendizagem que contribuíram para tornar a opinião pública favorável ao tema, contudo, eles não foram suficientes para que os parlamentares constituintes reconhecessem a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos regulatórios da propriedade privada da terra no Brasil. Deste modo, a proposta da CNRA foi retirada do processo de especificação de alternativas à Constituinte. O tema da reforma agrária chegou à agenda decisória com a promulgação da Constituição Federal Brasileira no dia 05 de outubro de 1988 sem aprimoramentos em relação ao Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição Federal de 1946. Embora tenha especificado a função social como mecanismo regulatório da propriedade privada da terra no Brasil, a Constituição Federal de 1988 não chegou a detalhar como sanções ao seu descumprimento mecanismos redistributivos que democratizassem o acesso à terra naquele período.

Em detrimento de políticas econômicas neoliberais recomendadas mundialmente pelo Consenso de Washington, de 1989, no início dos anos 1990 a reforma agrária havia deixado de ser prioridade no país. Contudo, os membros da ABRA ainda reconheciam (em um primeiro nível compartilhando suas próprias visões de mundo, ou *epistemes*, crenças e princípios normativos) uma questão histórica relacionada ao acesso, funções e usos da terra no Brasil e a definiam como um problema para o desenvolvimento econômico e social do país. Para solucionar o problema, os membros da ABRA continuavam propondo (em um segundo nível compartilhando suas crenças causais) uma política de reforma agrária que redistribuísse terras em descumprimento da função social da propriedade privada, prevista em lei. Desde sua fundação, os membros da ABRA haviam criado (em um terceiro nível compartilhando suas noções de validade do conhecimento sobre o tema) diversos mecanismos para produzir, validar e divulgar dados e evidências científicas que subsidiassem a política de reforma agrária. Dentre eles estava uma revista científica periódica e um centro de informação e documentação. Deste modo, durante a década de 1990, a ABRA continuava

empreendendo nos fluxos políticos nacionais uma reforma agrária para o país (em um quarto nível de iniciativa política comum entre seus membros).

Ao prestar assessorias, realizar cursos, oficinas e publicar seu periódico, a ABRA promovia processos de aprendizagem junto a diversos participantes da dinâmica política no país, como movimentos sociais de luta pela terra, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, organizações da comunidade científica, organismos internacionais, partidos políticos, deputados, governadores, entre outros. Mediante sua expertise, os membros da ABRA tentavam atualizar aquilo em que a opinião pública e os governantes acreditavam sobre a reforma agrária nos anos 1990, oferecendo indicadores sociais e econômicos e avaliações sistemáticas sobre graves consequências da modernização da agricultura e industrialização da economia nacional sem o reordenamento da estrutura fundiária do país. Deste modo, a ABRA tentava contribuir para o reconhecimento da questão fundiária e sua definição como um problema em uma agenda econômica neoliberal. Também tentava criar condições de escopo ao processo de especificação de alternativas ao Estado brasileiro, para levar à agenda decisória os mecanismos de regulação e redistribuição da propriedade privada da terra previstos pelas legislações então vigentes.

Entretanto, alguns aspectos internos e externos à ABRA acabaram alterando a iniciativa política comum entre seus membros para empreender a reforma agrária no início dos anos 2000. O primeiro foi o falecimento de Gomes da Silva, em 1996, membro cuja personalidade e expertise contribuíram significativamente para o reconhecimento e definição da questão fundiária enquanto um problema a ser tratado pelo Estado brasileiro. O segundo aspecto foi a crise financeira que se abateu sobre a associação ao final da década de 1990. A associação viu-se obrigada a encerrar praticamente todas as atividades voltadas à produção, validação e divulgação de conhecimentos, bem como a fechar sua sede física em Campinas-SP. Diante da limitação financeira, a ABRA também acabou descontinuando seu periódico. Publicação que, desde sua criação durante o regime militar, assumido grande relevância na legitimação do tema da reforma agrária, tanto entre os próprios membros da ABRA quanto perante a sociedade em geral. O terceiro aspecto foi a emergência de novas abordagens e interpretações aos problemas fundiários no país, a exemplo daquelas associadas a questão ambiental, que resultaram em um afastamento de diversos membros da associação. O quarto aspecto foi a diminuição da demanda pelos enquadramentos e soluções à questão fundiária

oferecidos pela ABRA por parte de alguns movimentos de luta pela terra no país. E o quinto aspecto foi um aumento da influência do pensamento econômico neoliberal no Estado brasileiro.

Mesmo que a reforma agrária não fosse mais uma prioridade nos anos 1990, o agravamento dos conflitos fundiários e a repercussão nacional e internacional dos massacres contra trabalhadores rurais sem terra ocorridos em Corumbiara-RO e Eldorado dos Carajás-PA levou o tema novamente à agenda decisória. Após a criação do MEPF, em 1996, o Governo FHC formulou um conjunto de políticas fundiárias fundamentadas em orientações do Banco Mundial e que apresentaram enquadramentos e soluções distintos daqueles até então oferecidos pela ABRA. Contudo, a eleição de Lula para a Presidência da República em 2002 não somente manteve o tema da reforma agrária na agenda governamental, como também criou condições de escopo para a ABRA ao processo de especificação de alternativas. No início de 2003 a associação obteve acesso formal ao gabinete da presidência do INCRA.

Diante de uma mudança no ambiente político nacional em favor da reforma agrária, em julho a ABRA visualizou uma janela de oportunidade para levar a reforma agrária à agenda decisória do Governo Lula e propôs a elaboração de um PNRA. A formulação do Plano ficou sob a responsabilidade de uma equipe técnica, dentre os quais membros da ABRA. O Plano propôs modificar a estrutura fundiária do país pela via prioritária da desapropriação por interesse social de propriedades improdutivas, com o pagamento de indenização baseadas no valor do mercado de terras e com TDAs. Para tentar associar os fluxos políticos e aproveitar a janela de oportunidade aberta na formulação do II PNRA, a ABRA empreendeu a reforma agrária a partir de mecanismos regulatórios e redistributivos previstos na legislação então vigente. A proposta elaborada pela equipe técnica ao PNRA sinalizava uma reforma agrária pela aplicação de sanções imediatas ao descumprimento da função social da terra, complementadas por um conjunto de mecanismos de regulatórios, redistributivos e distributivos.

Todavia, fosse por dificuldades operacionais para definir as áreas prioritárias para a política ou por limites no orçamento do INCRA, o MDA ponderou a viabilidade da proposta naquele período. Com o acesso de outros grupos de interesses, forças políticas e especialistas apresentando enquadramentos ao problema e soluções distintos daqueles oferecidos pela

ABRA, o II PNRA lançado em novembro de 2003 no primeiro Governo Lula redefiniu as metas da proposta de reforma agrária da equipe técnica incorporando um outro conjunto de mecanismos regulatórios, redistributivos, distributivos e constituintes dos quais a ABRA não havia contribuído com a formulação. Após a formulação do II PNRA, a ABRA continuou empreendendo a reforma agrária nos fluxos políticos nacionais, na tentativa de associá-los em novas janelas de oportunidades à agenda decisória.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A associação entre alguns elementos teóricos e conceituais de três abordagens das Ciências Políticas – comunidades epistêmicas, múltiplos fluxos e tipologia de políticas de Theodor Lowi – mostrou-se adequada para responder como especialistas tornam-se capazes de exercer influências na formulação de políticas públicas domésticas envolvendo questões altamente conflitivas. Por meio dela, a terceira seção trouxe uma caracterização qualitativa da ABRA enquanto uma rede de especialistas organizada em torno da questão fundiária nacional no final dos anos 1960 no Brasil, analisando uma série de eventos que antecederam sua fundação. O cotejamento dos resultados encontrados ao primeiro objetivo da pesquisa, a partir de um dinâmico sistema de crenças em quatro níveis, buscou contornar uma das principais limitações na utilização da abordagem das comunidades epistêmicas formulada por Haas, qual seja, explicar o compartilhamento de visões de mundo, crenças e princípios normativos, crenças causais e noções de validade do conhecimento por uma rede de especialistas em torno de uma determinada questão.

Em um primeiro nível, alguns profissionais de distintas áreas de conhecimento que integravam o Governo Carvalho Pinto, no estado de São Paulo, reconheceram a existência de uma questão fundiária no Brasil no final dos anos 1950 e início de 1960. Em um segundo nível, definiram a questão fundiária como um problema para modernizar a agricultura, industrializar e desenvolver a economia nacional. Acreditando que o estado de São Paulo deveria dar um exemplo ao país, propuseram a chamada Lei de Revisão Agrária. A Revisão Agrária consistiu em uma política redistributiva promulgada pela Assembleia Legislativa de São Paulo em 1960 que previa a aplicação de sanções imediatas à improdutividade da terra no estado. Em um terceiro nível, em 1963 alguns deles participaram de um curso que foi ofertado pelo Projeto 206 do IICA no Brasil, aperfeiçoando e legitimando os conhecimentos que possuíam a respeito da política de reforma agrária e do desenvolvimento rural junto a organismos internacionais alinhados à Aliança para o Progresso, como a OEA e a CEPAL. Em um quarto nível, após participarem do curso, uma iniciativa política comum levou-os a organizarem, junto a outros interessados no assunto, o chamado Grupo de Campinas.

Em meio a tensão mundial causada pela Guerra Fria, o medo de setores conservadores de um regime comunista no país resultou em um golpe militar no Poder Executivo em abril de 1964. E, como a reforma agrária ainda estava na agenda governamental, por meio de sua iniciativa política comum o Grupo de Campinas obteve acesso ao Governo do Marechal Castello Branco, visualizando uma janela de oportunidade para levar à agenda decisória um conjunto de mecanismos regulatórios e redistributivos da propriedade privada da terra no Brasil. Todavia, os conflitos desencadeados em torno da proposta diminuíram a participação relativa do Grupo de Campinas na formulação da política e o Estatuto da Terra, aprovado pelo Congresso Nacional em novembro de 1964, acabou apresentando-se como um amplo conjunto de mecanismos regulatórios, redistributivos, distributivos e constitutivos voltados à modernização da agricultura nacional.

Com a opção dos governos militares subsequentes por um programa de modernização da agricultura sem o reordenamento da estrutura fundiária do país, a iniciativa política comum do Grupo de Campinas e mais alguns outros profissionais interessados no tema resultou na criação de uma associação. A ABRA, fundada em 1967, empreendeu a reforma agrária durante a década de 1970 sob as bases legais então vigentes, o Estatuto da Terra e a Constituição Federal de 1946. Mediante a expertise dos associados, a ABRA promovia diversos cursos, palestras, debates e assessorias para tratar da questão fundiária e da reforma agrária junto a distintos participantes dos fluxos políticos nacionais nos “anos de chumbo” do regime. Em 1971, a associação reeditou um boletim técnico sobre o tema que passou a ser veiculado mensalmente, como forma de produzir e divulgar sistematicamente conhecimentos legitimados perante os órgãos de repressão do regime e a sociedade em geral. Por meio de uma iniciativa política comum, a ABRA tentava modificar a opinião pública, criar uma atmosfera política favorável e fazer com que os governos militares reconhecessem e redefinissem a questão fundiária nacional como problema na agenda desenvolvimentista. E, buscando criar condições de escopo ao processo de especificação de alternativas, tentavam levar à agenda decisória nacional um conjunto de mecanismos regulatórios e redistributivos da propriedade privada da terra dissociados dos modelos coletivistas criados em alguns países sob o regime comunista.

A quarta seção da presente tese analisou os resultados em consonância com o segundo objetivo da pesquisa. Transcorridas quase duas décadas da implementação de uma série de

políticas distributivas que propiciaram uma modernização conservadora da agricultura do país, nos 1980 anos a política de reforma agrária já não fazia mais parte da agenda do desenvolvimento econômico no Brasil. Mas a ABRA, por sua vez, não somente reconhecia a permanência como apontava, também, para o agravamento da questão fundiária nacional. E, definindo a questão como um problema para a agenda da redemocratização, continuou empreendendo um conjunto de mecanismos regulatórios e redistributivos da propriedade privada da terra, em acordo com a legislação então vigente.

A instauração da Nova República, em janeiro de 1985, recolocou a reforma agrária na agenda nacional. A ABRA, por sua vez, conseguiu criar condições de escopo ao processo de especificação de alternativas quando José Gomes da Silva, então um de seus membros mais expoentes, foi designado pelo Governo Sarney à presidência do INCRA. Ao acessar formalmente o órgão, em março, a ABRA visualizou uma janela de oportunidade para levar a reforma agrária à agenda decisória por meio de um plano Nacional de Reforma Agrária. Com contribuições da ABRA, o Plano propôs um conjunto de mecanismos redistributivos como forma de inserir um enorme contingente de trabalhadores rurais até então excluídos do desenvolvimento nacional. Todavia, a forte reação de grupos de interesses e de forças políticas que compreenderam a proposta como uma afronta ao direito de propriedade privada da terra modificou a atmosfera política, criando condições de escopo para outros especialistas ao processo de especificação de alternativas. Estes especialistas apresentaram ao Governo Sarney enquadramentos e soluções ao problema distintos daqueles apresentados pela ABRA, o que diminuiu a participação relativa da associação na definição dos mecanismos coercivos da política. Assim, diante dos intensos conflitos desencadeados em torno de uma possível reforma agrária no país, o I PNRA da Nova República que foi sancionado pelo Presidente Sarney em outubro de 1985 acabou não especificando o conjunto de mecanismos considerado indispensável pela ABRA para a aplicação de sanções imediatas ao descumprimento da função social da propriedade privada da terra no Brasil.

A quinta seção da presente tese analisou resultados em conformidade com o terceiro objetivo da pesquisa. No final dos anos 1980, a ABRA visualizou uma nova janela de oportunidade para levar a reforma agrária à agenda decisória com a formulação do novo texto constitucional. Diante da demanda criada pela Constituinte, em fevereiro de 1987 a ABRA elaborou, em conjunto com as demais organizações que compunham a CNRA, uma Emenda

Popular sobre reforma agrária. A Emenda Popular da CNRA propunha um aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios da propriedade privada da terra, como forma de inserir no novo Estado de direitos que vinha se consolidando no país trabalhadores rurais que haviam sido historicamente excluídos do direito à terra.

A Emenda Popular sobre reforma agrária da CNRA foi apresentada em setembro de 1987 à ANC contando com um forte apoio da opinião pública. Todavia, os constituintes não reconheceram a necessidade de transformar a chamada função social da propriedade privada da terra, prevista pelo Estatuto da Terra, em uma obrigação social a ser sancionada por mecanismos redistributivos. Por sua vez, a pressão de grupos de interesses e forças políticas compreendendo quaisquer tipos de mecanismos regulatórios e redistributivos como afrontas ao direito de propriedade privada da terra modificou a atmosfera política e diminuiu a participação relativa da ABRA na definição dos mecanismos coercivos da política. Assim, a Constituição Federal Brasileira promulgada em outubro de 1988 acabou mantendo a função social como mecanismo regulatório da propriedade privada da terra mas não especificou o conjunto de mecanismos considerado indispensável pela ABRA para garantir a aplicação de sanções imediatas ao seu descumprimento.

O final dos anos 1980 é marcado pelo arrefecimento da Guerra Fria, bem como pelo início de uma forte influência do pensamento econômico neoliberal no Brasil e no mundo. A ABRA, por sua vez, continuou empreendendo a reforma agrária ao longo dos anos 1990, na tentativa de que novos governantes eleitos democraticamente reconhecessem e redefiníssem a questão fundiária como um problema para o desenvolvimento social brasileiro. Com o agravamento da violência no campo e conflitos fundiários e as fortes mobilizações em prol da democratização do acesso à terra no país, a questão foi levada à agenda decisória no primeiro Governo FHC com a criação do MEPPF em 1996. Durante este período, a ABRA não teve condições de escopo ao processo de especificação de alternativas e enquadramentos e soluções dados ao problema alinharam-se a propostas do Banco Mundial.

A quarta seção analisou os resultados em relação ao terceiro objetivo na pesquisa. Após uma década sob políticas econômicas neoliberais, no início do século XXI a reforma agrária figurava na agenda do desenvolvimento social do país. E, embora uma série de fatores internos e externos tenham diminuído significativamente a iniciativa política comum entre seus membros, a ABRA seguia reconhecendo a permanência e apontando para o agravamento

da questão fundiária nacional. Em 2002, a eleição de Lula à Presidência da República alterou o referencial global das políticas públicas no Brasil e possibilitou um reconhecimento da questão fundiária por enquadramentos distintos em relação aos que haviam sido dados pelos governos anteriores. No início de 2003, a ABRA criou condições de escopo ao processo de especificação de alternativas quando Plínio de Arruda Sampaio, membro mais expoente da associação à época, foi convidado pelo novo presidente do INCRA para prestar assessorias ao seu gabinete.

Frente ao aumento da pressão de grupos de interesses e forças políticas favoráveis à reforma agrária, em julho a ABRA visualizou uma nova janela de oportunidade para levar a reforma agrária à agenda decisória e sugeriu ao Governo Lula elaborar um PNRA. Com contribuições da ABRA, o Plano propôs um conjunto de mecanismos redistributivos como forma de promover crescimento econômico, justiça social e cidadania para a população do campo brasileiro. Contudo, avaliando uma série de limitações orçamentárias, operacionais e institucionais para desapropriar terras no país naquele período, o Governo Lula modificou a atmosfera política, criando condições de escopo para outros grupos políticos e especialistas ao processo de especificação de alternativas à questão fundiária. Os novos enquadramentos e soluções oferecidos ao Governo Lula diminuíram a participação relativa da ABRA na definição dos mecanismos coercivos da política. Deste modo, diante da possibilidade de implementar a reforma agrária no Brasil, o II PNRA lançado em novembro de 2003 pelo Governo Lula especificou não apenas os mecanismos considerados indispensáveis pela ABRA para aplicar sanções imediatas ao descumprimento da função social da terra, como também um outro conjunto de mecanismos regulatórios, redistributivos e distributivos para democratizar o acesso à terra no país.

Ao compreender a política como processo de aprendizagem, a presente investigação analisou a trajetória da ABRA enquanto uma rede de especialistas na questão fundiária nacional criada para empreender a reforma agrária no Brasil. Por meio de assessorias, cursos, oficinas, fóruns, reuniões, campanhas, projetos de pesquisa, bem como da criação de um periódico de circulação nacional e internacional, um banco de dados e uma biblioteca especializados, a associação adquiriu legitimidade no debate público sobre a questão fundiária nacional. E, sob diferentes regimes políticos e econômicos no país, a ABRA atuou intensamente junto a distintos participantes dos fluxos políticos para que a questão fundiária

fosse reconhecida e definida como um problema para o desenvolvimento nacional. Para solucionar o problema, propunha um conjunto de mecanismos regulatórios e redistributivos da propriedade privada da terra. Diante dos conflitos em torno do tema, mesmo com sua expertise a ABRA sempre precisou criar condições de escopo ao processo de especificação de alternativas, barganhando enquadramentos e soluções junto a diversos participantes dos fluxos políticos nacionais com visões de mundo bastante divergentes sobre o acesso, os usos e as funções da terra no Brasil. Em janelas de oportunidade, também tentavam associar fluxos políticos favoráveis para levar a reforma agrária à agenda decisória.

O estudo do caso da ABRA na formulação do I PNRA, em 1985, e do II PNRA, em 2003, evidenciou que especialistas tornam-se capazes de exercer influências em políticas públicas domésticas envolvendo questões incertas, complexas e conflitivas compartilhando suas visões de mundo, crenças e princípios normativos, crenças causais e noções de validade do conhecimento em redes com uma iniciativa política comum. Ainda ressalta que, ademais de uma neutralidade e objetividade no aconselhamento técnico-científico ao Estado, eles necessitam barganhar os enquadramentos que dão à questão e ao problema. Como forma de criar condições que ampliem sua participação relativa no processo de especificação dos mecanismos coercivos considerados como soluções mais apropriadas para alcançar o bem estar comum.

Por fim, apesar dos limites operacionais para realizar uma pesquisa abrangendo um longo período histórico, bem como das dificuldades inerentes a associar elementos teóricos e conceituais de três abordagens das Ciências Políticas norte-americanas para analisar o contexto brasileiro, espera-se que a presente tese contribua tanto para distinguir a ABRA de outros grupos e de outras redes de especialistas envolvidos quanto para aperfeiçoar os debates atuais sobre a questão fundiária nacional e a reforma agrária.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. **Estatuto**. Campinas, 20 de setembro de 1967.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Editorial. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.1, n.1, 1971.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Editorial: o que se entende por reforma agrária? **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v. p.1-1, 1976.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Editorial: “Fórum Nacional dos Não Consultados”: uma experiência popular para a discussão de um problema de interesse público. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, ano 10, n.1, p.1-2, jan/fev, 1980.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Orientações para nossos colaboradores. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.12, n.2, p.52, mar/abr, 1982.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Editorial. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.15, n.1, jan/fev/mar/abr, 1985.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Propostas do 1º Encontro Nacional da ABRA. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, ano 17, n.1, p-93-94, 1987.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. ABRA: passado, presente e futuro. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.22, n.2, p. 26-34, mai/ago 1992.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Editorial. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.23, n.1, jan/abr 1993.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Sobre. Disponível em: <https://abranacional.wordpress.com/blog/sobre/>. Acesso em: fev. 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. **Associação Brasileira de Reforma Agrária**. Videoteca virtual Gregório Bezerra. 15 de fevereiro de 2005. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1WJ9vBhR5Nw&list=PLuCYHAVIbSBnlnlq23mC92ymz wTbIsRIAt>. Acesso em: fev. 2020.

ABRAMOVAY, Ricardo; CARVALHO FILHO, José Juliano. Reforma Agrária: o sentido econômico de uma política distributivista. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.23, n.2, p.31-44, mai/ago 1993.

ABRAMOVAY, Ricardo; CARVALHO FILHO, José Juliano; SAMPAIO, Plínio de Arruda. Lei Agrária: cuidado com o otimismo. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.23, n.1, p. 100-105, 1993.

ADLER, Emanuel, HAAS, Peter, M. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. **International Organization**, [S.l.], v.46, p.367-390, 1992.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Ruy Leme**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. Decreto nº 91.214, de 30 de abril de 1985. Cria o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Rural, MIRAD, dispõe sobre sua estrutura e dá outras providências.

BRASIL. Lei 4.504, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Diretrizes para as equipes encarregadas de elaborar o Plano. Brasília, NEAD, 2003a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Custos e Financiamentos: Conceitos e Medidas Relevantes ao Plano de Reforma Agrária. Brasília, NEAD, 2003b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Organização e Método de Preparação do Plano. Brasília, NEAD, 2003c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária. Brasília, 2003d.

BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Brasília, MDA, 2004. 40 p.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Ata da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

BRUNO, Regina Angela Landim. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n.5, p.5-31, nov. 1995.

- BRUNO, Regina Angela Landim. Nova República: a violência patronal como prática de classe. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n.10, p.284-310, jul/dez 2003.
- BRUNO, Regina Angela Landim; CARVALHO, Adbias Vilar de. Entrevistam José Gomes da Silva. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 6, p.36-48, jul. 1996.
- BUTTÓ, Michele. **Mecanismos deliberativos na Assembleia Nacional Constituinte: a polarização simbólica da reforma agrária**. 2009. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, 2009.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda-setting. *In*: DI GIOVNNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2015. p.60-64.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015.
- CARVALHO FILHO, José Juliano. A Nova Reforma Agrária de FHC. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.28-29, n.1,2,3, p.69-76, jan/dez 1998, jan/ago 1999.
- CONTAG. Trajetórias das eleições e congressos nacionais da CONTAG. s.d. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/CONTAG-Revista40anos.pdf> Acesso em: jan. 2021.
- CORTÊS, Jonival Ferreira. **Resistência e legalismo: a ação da ABRA em defesa do Estatuto da Terra (1967-1987)**. 1990. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em História. São Paulo, 1990.
- DELGADO, Guilherme Costa. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. *In*: JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.
- DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. 142 p.
- DUNLOP, Claire A. Epistemic Communities: a reply to Toke. **Politics**, v.20, n.3, p.137-144, 2000.
- DUNLOP, Claire A. Chapter 19: Epistemic Communities. *In*: ARARAL, Eduardo, FRITZEN, Scott, HOWLETT, Michael, RAMESH, M., WU, XUN. **Routledge Handbook of Public Policy**. Bristol: University of Exeter, UK, 2011.
- DUNLOP, Claire A. Knowledge, epistemic communities and agenda-setting. *In*: ZAHARIADIS, N. **Routledge Handbook of Agenda-Setting**. London, Routledge, 2016.

DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio, M. Systematizing Policy Learning: from monolith to dimensions. **Political Studies**, v.31, n3, p.599-619, 2013.

FACHIN, Luis Edson. O direito e o avesso na reforma agrária da Nova República. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, ano 15, n.3, p.5-12, ago/dez 1985.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002):** entre a Cidadania e a Caridade. 2005. Tese (Doutorado). Universidade de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, 2005.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha, VASCONCELOS, Isadora, ALVES, Luana. Introdução ao Direito Agrário: discussão sobre seu objeto e autonomia. *In*: FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Manual de Direito Agrário**. Belém, UFPA, capítulo 1, 2018. E-book. Disponível em: https://www.cidh.ufpa.br/pdf/livros/eBook_Manual_Direito_Agrario_2018.pdf. Acesso em: ago. 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática das análises de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000, p.211-259.

GOMES, Carla Morsh Porto, CAZELLA, Ademir Antonio, BÚRIGO, Fábio Luiz, SENCÉBÉ, Yannick. Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? *In*: GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015, parte 5, p.361-380.

GUEDES PINTO, Luis Carlos. Reflexões sobre a Política Agrária Brasileira no Período 1964-1994. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.25, n.1, p.65-92, 1995.

GRAZIANO DA SILVA, José. Editorial: Mas qual reforma agrária? **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.11, n.3, p. 1, mai/jun 1981.

GRAZIANO DA SILVA, José. Reforma agrária, já? **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v. 15, n.2, p.5-18, mai/jul., 1985a.

GRAZIANO DA SILVA, José. O “Pnarex”: aquele que parece o PNRA mas não é. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v. 15, n.3, p.15-21, ago/dez, 1985b.

GRAZIANO DA SILVA, José. Mas, qual reforma agrária? **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v. 17, n.1, p.11-60, abr/jul 1987.

GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p.19-50.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HAAS, Peter M. Policy Knowledge: Epistemic Communities. *In*: SMELSER, N.J., BALTES, P.B. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Science**. Pergamon, 2001. p. 11578-11586.

HAAS, Peter M. Introduction: reconstructing epistemic communities. *In*: HAAS, P.M. **Epistemic Communities, Constructivism and Environmental Politics**. New York: Routledge, 2016. p.1-24.

HAAS, Peter M. Preserving the Epistemic Authority of Science in World Politics. **Discussion paper**, Berlin, WZB, dez 2018.

INSTITUTO LULA. **Governo Paralelo**. 2022. Disponível em: <https://institutolula.org/historia>. Acesso em: jun. 2022.

KIEL, Roberto. Quando tudo que o Papa quis foi ter o que comer na terra de Canaã. *In*: MIELITZ NETO, Carlos Guilherme A. **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p.13-63,

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas : coletânea**. [S.l.], 2007. V.1, p.219-224.

LERRER, Débora. **Reforma agrária: os caminhos do impasse**. São Paulo: Garçon, 2003.

LÖBLOVÁ, Olga. When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence. **The Policy Studies Journal**, v. 46, n. 1, p.160-189, 2018.

LORENA, Carlos. Como vai a reforma agrária no Brasil? **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, p.7-9, 1971.

LORENA, Carlos. Editorial. A reforma agrária no quadro político-partidário. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. Campinas: ABRA, v.11, n.4, p.1, 1981.

LOWI, Theodore J. American business, public policy case-studies, and political theory. *In*: BAUER, Raymond A.; POOL, Ithiel de Sola; DEXTER, Lewis A. **American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade**. New York: The Johns Hopkins University Press, 1964. p.677-715.

LOWI, Theodore J. Decision Making vs. Policy Making: toward an antidote for technocracy. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 30, n. 3, p. 314-325, may/jun, 1970.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/aug, 1972.

MARTINS, José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov/2003.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões**. Rio de Janeiro: RIAD, 1994. (Cadernos Temáticos, n. 1).

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Dimensões políticas da violência no campo. **Tempo**, v.1, p.126-141, 1996.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Luta por Reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. *In*: GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015. Parte 5, p.339-360.

MELO, Paula Reis. O boné do MST na cabeça presidencial: uma leitura semiótica. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**, Dourados, v. 6, n 2, p. 87-100, jul/dez 2004.

MORAES, Sônia Helena G. Novaes; FACHIN, Luis Edson. O rito sumário na reforma agrária. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.23, n.2, p.86-90, mai/ago 1993.

MST diz que Lula apresentará cronograma da reforma agrária. O Estado de São Paulo, São Paulo, 02 de julho de 2003. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mstdiz-que-lula-apresentara-cronograma-da-reforma-agraria,20030702p38721>. Acesso em: abr. 2022.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n.43, p.83-100, 2001.

NORDER, Luis Antonio Cabello, RODRIGUES, Diego Campos Arruda. **Memória da luta pela reforma agrária no Brasil: catálogo da ABRA no período 1967-1997**. Brasília: NEAD, 2007. V.1.,

NOVAES, Sônia Helena g. Moraes; PORTO, Mayla Yara. s.d. Associação Brasileira de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetetematico/associacao-brasileira-de-reforma-agraria-abra>. Acesso em: fev. 2020.

Sarney: a reforma agrária não violará a propriedade privada. O Globo: 27 de maio de 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/445542/PS%20Sarney%201985%20%200049.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: out. 2021.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002). **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 385-404, jul-dez. 2015.

PIRES, Murillo José de Souza, RAMOS, Pedro. O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, p.411-423, jul-set, 2009.

RIST, Gilbert. **The history of Development**: from western origins to Global Faith. 3.ed. London & New York: Zed Books, 2008.

ROSSETTO, Miguel. **Roda Viva**. 15 set. 2003. Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/617/entrevistados/miguel_rossetto_2003.htm. Acesso em: abr. 2022.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.15, n.1, p.1, jan/fev/mar/abr 1985a.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.15, n.2, p.2-4, mai/jul 1985b

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.15, n.3, p.2-4, ago/dez 1985c.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Sessão de Abertura. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.17, n.1, p.3-5, abr/jul 1987

SAMPAIO, Plínio de Arruda; CARVALHO FILHO, José Juliano. Editorial. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.32, n.1, p. 7-9, ago/dez 2005.

SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério. Movimentos Sociais na luta por terra: conflitos no campo e disputas políticas. *In*: FERRANTE, Vera Lúcia Bota; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta. **Reforma agrária e desenvolvimento**: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília, MDA, 2008. Parte I, p.53-87.

SCHERER-WARREN, Ilse. A política dos movimentos sociais para o mundo rural. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 5-22, 2013.

SEVÁ FILHO, Oswaldo A. Riscos técnicos coletivos ambientais na região de Campinas, SP. 1997. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S4D00009.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

SILVA, José Gomes da. **Caíndo por terra**: crises da reforma agrária na Nova República. São Paulo: Busca Vida, 1987.

SILVA, José Gomes da. Reforma Agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, p.14-17, v. 18, n.2, ago/nov 1988.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Gomes da. Estatuto da Terra (ET), 30 anos. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v..25, n.1, p.07-38, 1995.

SILVA, Luis Inácio Lula da; SILVA, José Gomes da. Plano Nacional de Reforma Agrária: um projeto popular ara agricultores sem terra e minifundistas. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.21, n.1, p.69-82, jan/abr 1991.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Carta ao povo brasileiro (2002). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: abr. 2022.

SIMÕES, Renato. José Gomes da Silva. Entrevista. **Teoria e Debate**, n. 21, maio 1993.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, Josias. Rossetto quer alterar lei de invasões de terra. Folha de São Paulo, São Paulo, 22 de março de 2003. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/inde16032003.htm>. Acesso em: abr. 2022.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Colonização de Novas Terras: a continuidade de uma forma de dominação, do Estado Novo à Nova República. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v. 25, n. 1, p.39-64, 1995.

TEIXEIRA, Gerson. ABRA: nova diretoria, novos desafios. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, v.29/30, n.1,2,3, set/dez 1999, jan/dez 2000.

TOLENTINO, Célia Aparecida Ferreira. **O farmer contra o jeca**: o projeto de revisão agrária do governo Carvalho Pinto. Marília. São Paulo: USP, 2011.

VIDA DIGNA NO CAMPO: Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wpcontent/uploads/sites/3/2017/04/17-vidadignanocampo.pdf>. Acesso em: jan. 2020.

APÊNDICE A

Tabela dos diretores-presidentes da ABRA entre 1967 e 2022

Período	Diretor- Presidente	Apresentação
De 1967 a 1970	José Arthur Rios	Formado em Direito pela Faculdade de Direito e em Ciências Sociais pela Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. “Master of Arts” pela Universidade de Louisiana, EUA. Lecionou na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Universidade Santa Úrsula e nas Universidades Estaduais da Flórida e Califórnia. Foi membro do Instituto de Estudos e Pesquisa Social (IPES), onde foi coautor do livro “Recomendações sobre a reforma agrária” (1961); e do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), onde foi coautor do livro “Reforma agrária: problemas básicos e soluções” (1964). Ao final da década de 1980 passou a ser membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). Foi um dos sócios fundadores e compôs a primeira diretoria da ABRA.
De 1971 a 1978	José Gomes da Silva	Formado em Agronomia pela Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz, da Universidade Estadual de São Paulo. “Master of Science” pela University of Illinois, EUA. Doutor em Agronomia pela USP. Entre julho de 1964 e fevereiro de 1965 ocupou a presidência da Superintendência de Política Agrária (SUPRA). Em novembro de 1964 assumiu a presidência do recém-criado Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), que ocupou até abril de 1965. Em 1983 foi Secretário de Agricultura do Estado de São Paulo. Em 1985 foi presidente do INCRA. Autor dos livros “A Reforma Agrária no Brasil” (1971), “Caindo por terra” (1987), “Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88” (1989) e coautor do livro “Comentários à Constituição Federal arts. 184 a 191” (1991). Foi um dos sócios fundadores da ABRA e ao longo de sua trajetória acompanhou os trabalhos da associação, compondo o conselho deliberativo e a diretoria, bem como o conselho editorial do periódico.
De 1979 a 1982	Carlos Lorena	Formado em Agronomia pela Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz, da Universidade Estadual de São Paulo. Atuou na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), em São Paulo. Entre 1985 e 1986 foi Diretor de Cadastro e Tributação do INCRA. Foi um dos sócios fundadores da ABRA e, ao longo de sua trajetória, acompanhou os trabalhos da associação, compondo o conselho deliberativo e a diretoria, bem como o conselho editorial do periódico.
De 1983 a 1984	Luís Carlos Guedes Pinto	Formado em Agronomia pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo. Doutor em Agronomia pela USP. Foi professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutor pela UNICAMP e pela Universidade de Córdoba, Espanha. Também foi professor na Pontifícia Universidade Católica de Campinas e na Universidade de Brasília. Em 1983 foi Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo. Entre 2003 e 2004 foi presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento entre 2004 e 2006. Entre 2006 e 2007 foi ministro da agricultura, pecuária e abastecimento. Foi um dos sócios fundadores da ABRA e, ao longo de sua trajetória, acompanhou os trabalhos da associação,

		compondo o conselho deliberativo e a diretoria, bem como o conselho editorial do periódico.
De 1985 a 1990	Plínio Soares de Arruda Sampaio	Formado em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Economia Agrícola pela Universidade de Cornell, nos Estados Unidos da América. No início dos anos 1960, foi Deputado Federal pelo Partido Democrata Cristão (PDC). Foi relator do projeto de reforma agrária do Governo João Goulart, em 1963. Em 1964 teve seu mandato cassado e esteve exilado no Chile e nos EUA até 1976. Em 1976 retornou ao Brasil e filiou-se ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em 1980 foi um dos fundadores do PT. Em 1986 foi eleito deputado federal constituinte. Foi um dos principais formuladores da política agrária do PT até 2005, quando se desligou do partido para participar da fundação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Durante sua trajetória acompanhou os trabalhos da ABRA, compondo sua diretoria.
De 1991 a 1998	Luís Carlos Guedes Pinto	-
De 1999 a 2000	Horácio Martins de Carvalho	Engenheiro Agrônomo formado pela Escola Nacional de Agronomia da Universidade Rural do Brasil. Especialista em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Em 1991 foi diretor do Departamento de Terras do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF) da Secretaria Especial do Meio Ambiente do Estado do Paraná. Prestou diversas consultorias para a CPT e para a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), além organismos internacionais, como a FAO, o IICA e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Foi um dos sócios fundadores da ABRA e, ao longo de sua trajetória, acompanhou os trabalhos da ABRA compondo o conselho deliberativo e a diretoria, bem como o conselho editorial do periódico da associação.
De 2001 a 2003	Gerson Luiz Mendes Teixeira	Formado em Agronomia pela Universidade Federal do Pará. Especialista em Política Agrícola e Agrária pelo CPDA/UFRRJ e Fundação Getúlio Vargas-RJ. Desde 1995 atua como assessor técnico para as áreas de Política Agrícola e Agrária do Núcleo Agrário da Bancada do PT na Câmara de Deputados, em Brasília. Em 2000 entrou na coordenação geral da Secretaria Agrária Nacional do PT, junto com José Graziano da Silva e Rolf Hackbart, de onde coordenou a elaboração do programa de governo “Vida digna no campo”, para as eleições de 2002. Também atuou como Subsecretário de Planejamento da Secretaria de Aquicultura e Pesca e como diretor de economia do Ministério do Meio Ambiente.
De 2004 a 2012	Plínio Soares de Arruda Sampaio	-
De 2013 a 2016	Gerson Luiz Mendes Teixeira	-
De 2017 a 2020	Cleia Anice da Mota Porto	Formada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela UnB. Atuou no Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), inicialmente na Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAEG) e, a partir de 1993, na assessoria agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (CONTAG). Durante a redemocratização, participou da reorganização do movimento sindical no país, nas primeiras

		greves e negociações de convenções coletivas de assalariados e assalariadas rurais da área canavieira e em ocupações de terras demandadas para a reforma agrária em Goiás. Na CONTAG, além de atuar em processos de obtenção de terras, organização de assentamentos e combate à violência e à impunidade no campo, também participou da organização de congressos, na construção do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS), na formulação e negociação de pautas e mobilizações do Grito da Terra Brasil, na estruturação da Escola de Formação da CONTAG (ENFOC), bem como na articulação da unidade entre as organizações camponesas, com destaque para o Encontro Unitário em 2012 – do qual resultou a Comissão Camponesa da Verdade. Ao longo de sua trajetória, acompanhou o trabalho da ABRA, compondo o conselho deliberativo e a diretoria. Atualmente compõe a diretoria da associação.
De 2020 a atual	Acácio Zuniga Leite	Formado em Engenharia Florestal pela Universidade de São Paulo. Especialista em Democracia, República e Movimentos Sociais pelo convênio Casa Civil/Presidência da República com a Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela UnB. Desde setembro de 2006 é analista em Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrário do INCRA. Atualmente cursa doutorado em Desenvolvimento Sustentável na UnB.

APÊNDICE B

Relação em ordem alfabética dos entrevistados para a pesquisa

Acácio Zuniga Leite – graduado em engenharia florestal, é analista em Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrário do INCRA desde 2006. Ocupa o cargo de diretor presidente da ABRA desde o ano de 2020.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira – graduado em geografia, é docente na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP e membro da ABRA.

Bernardo Mançano Fernandes – graduado em geografia, é docente na Universidade Estadual Paulista (UNESP) e membro da ABRA.

Brenda Brito – graduada em direito, é pesquisadora associada do Imazon.

Caio Galvão de França – graduado em engenharia agrônômica, foi coordenador geral do NEAD/MDA entre 2003 e 2007.

Carlos Mário Guedes de Guedes – graduado em economia, é analista em Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrário do INCRA desde 2006. Foi assessor especial do MDA no ano de 2003 e entre 2007 e 2009, superintendente nacional na SERFAL entre 2009 e 2012 e ocupou a presidência do INCRA entre 2012 e 2015.

Cléia Anice da Mota Porto ou Nicinha – graduada em direito, foi assessora da Contag entre 1993 e 2017. Ocupou o cargo de diretora presidente da ABRA entre 2017 e 2020.

Gerson Teixeira – graduado em engenharia agrônômica, é assessor do Núcleo Agrário do PT no Congresso Nacional. Ocupou o cargo de diretor presidente da ABRA entre 2013 e 2016.

Girolamo Domenico Trecanni – graduado em direito, é professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Guilherme Cassel – graduado em engenharia civil, foi secretário executivo do MDA entre 2003 e 2006 e Ministro do Desenvolvimento Agrário entre 2006 e 2011.

Guilherme Costa Delgado – graduado em economia, é pesquisador aposentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e docente aposentado pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Membro da ABRA.

José Dumont Teixeira – graduado em engenharia agrônômica, é servidor do INCRA. Foi Secretário na SERFAL.

José Heder Bennati – graduado em direito, é docente na Faculdade de Direito da UFPA.
Leonilde Sérvalo de Medeiros – graduada em ciências sociais, é docente na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Luis Carlos Guedes Pinto – graduado em engenharia agrônômica, é professor aposentado pela UNICAMP. Foi um dos sócios fundadores da ABRA e ocupou o cargo de diretor presidente entre 1983 e 1984 e entre 1991 e 1998.

Marcelo Resende de Souza – graduado em geografia, ocupou o cargo de presidente do INCRA em 2003.

Márcio Fontes Hirata – graduado em engenharia agrônômica, foi diretor do Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal da SERFAL entre 2012 e 2015.

Marco Antônio Delfino de Almeida – graduado em direito, é procurador da República no estado do Mato Grosso do Sul desde 2006.

Mauro Oliveira Pires – graduado em ciências sociais, foi diretor de programas da secretaria executiva do Ministério do Meio Ambiente (MMA) entre 2007 e 2008, responsável pela secretaria executiva do Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) do Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento (DPCD) do MMA entre 2008 e 2012.

Miguel Soldatelli Rossetto – graduado em ciências sociais, foi Ministro do Desenvolvimento Agrário entre 2003 e 2006 e entre 2013 e 2014.

Patrícia de Menezes Cardoso – graduada em direito, foi coordenadora geral da Amazônia Legal na Secretaria de Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entre 2007 e 2014.

Richard Martins Torsiano – graduado em gestão pública, foi coordenador geral de regularização fundiária no INCRA entre 2007 e 2008 e diretor da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DOEF) do INCRA entre 2008 e 2016.

Sérgio Pereira Leite – graduado em ciências econômicas, é professor da UFRRJ.

Sérgio Roberto Lopes – foi secretário da SERFAL entre 2012 e 2016.

Sônia Helena Moraes Guimarães Moraes – graduada em direito, ocupou o cargo de assessora da Procuradoria Geral do INCRA em 1985. Além das assessorias e consultorias, também foi docente da Pontifícia Universidade Católica (PUC), da Associação Padre Anchieta de Ensino e da UNICAMP, em Campinas. Foi membro da ABRA entre o final da década de 1970 e meados dos anos 1990.