

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A PARTICIPAÇÃO DE ESPECIALISTAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS FUNDIÁRIAS NO BRASIL DE 1960 A 2009

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano, Cátia Grisa

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.10014>

Submetido em: 2024-09-16

Postado em: 2024-09-18 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A PARTICIPAÇÃO DE ESPECIALISTAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS FUNDIÁRIAS NO BRASIL DE 1960 A 2009

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0915-0422>
<milena.werneck@yahoo.com.br>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, Brasil

Cátia Grisa
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6685-4875>
<catiagrisaufrgs@gmail.com>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, Brasil

RESUMO: O artigo analisa iniciativas ao longo das últimas décadas para evidenciar cientificamente problemas e soluções à ocupação do território brasileiro. Evidências qualitativas foram coletadas em revisão documental e bibliográfica, entrevistas ou questionários e analisadas a partir de abordagens teóricas e conceituais das ciências políticas estadunidenses para comparar participações de especialistas em políticas fundiárias formuladas no Brasil entre 1960 e 2009. A análise evidencia que, desde o início da década de 1960, iniciativas conjuntas entre especialistas com expectativas em regular e redistribuir a propriedade da terra aos trabalhadores rurais resultaram, em distintas janelas de oportunidade, na Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo, no Estatuto da Terra, na Associação Brasileira de Reforma Agrária, no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República, na emenda da Campanha Nacional pela Reforma Agrária para a Constituinte e no PNRA do primeiro Governo Lula. Também mostra que, mesmo apresentando evidências científicas, especialistas com expectativas de regular e distribuir terras públicas ou devolutas não tiveram uma iniciativa conjunta na formulação do Programa Terra Legal no segundo Governo Lula. Se expectativas em limitar acessos, usos e funções da terra no Brasil influenciam participações relativas de especialistas em decisões governamentais, o artigo suscita inquietações – em ecos negacionistas e de *fake news* – sobre iniciativas conjuntas para evidenciar problemas e soluções à colonização do continente latino-americano.

Palavras-chave: reforma agrária, regularização fundiária, políticas públicas, desenvolvimento rural, scientific evidence

A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE PARTICIPATION OF EXPERTS IN THE FORMULATION OF LAND POLICIES IN BRAZIL FROM 1960 TO 2009

ABSTRACT: The article analyzes initiatives over the last few decades to scientifically highlight problems and solutions to the occupation of Brazilian territory. Qualitative evidence was collected through documentary and bibliographic reviews, interviews or questionnaires and analyzed based on theoretical and conceptual approaches from American political sciences to compare the participation of experts in land policies formulated in Brazil between 1960 and 2009. The analysis shows that, since the beginning of the 1960s, joint initiatives between experts with expectations of regulating and

redistributing land ownership to rural workers resulted, in different windows of opportunity, in the Lei de Revisão Agrária of the State of São Paulo, in the Estatuto da Terra, in the Associação Brasileira de Reforma Agrária, in the Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) of the New Republic, in the amendment of the Campanha Nacional pela Reforma Agrária for the Constituent Assembly and in the PNRA of the first Lula Government. It also shows that, even presenting scientific evidence, experts with expectations of regulating and distributing public or vacant lands did not have a joint initiative in the formulation of the Programa Terra Legal in the second Lula government. If expectations of limiting access, uses and functions of land in Brazil influence relative participations of experts in government decisions, the article raises concerns – in echoes of denial and fake news – about joint initiatives to highlights problems and solutions to colonization of the Latin American continent.

Keywords: agrarian reform, land regularization, public policies, rural development, scientific evidence

INTRODUÇÃO

As profundas desigualdades que definem o acesso, os usos e as funções da terra no Brasil desde as chamadas “guerras justas” entre colonizadores europeus e os povos originários do continente, a Lei de Terras em 1850, a abolição da escravatura em 1888 e outras políticas relacionadas ao uso e ocupação do solo, estão refletidas em intensos conflitos e violências (Medeiros, 1996; Sauer e Souza, 2008). Ao longo de séculos, diversos indivíduos e/ou grupos oferecem distintas evidências para o reconhecimento de problemas e têm maior ou menor participação na formulação de soluções. O artigo evidencia participações relativas ao longo das últimas décadas em políticas fundiárias para o país.

Para tanto, foi dividido em três tópicos. O primeiro sintetiza alguns elementos teóricos e conceituais de três abordagens estadunidenses das ciências políticas – comunidades epistêmicas, tipologia de políticas públicas de Lowi e múltiplos fluxos – e os procedimentos para coleta e análise de evidências usados na pesquisa. O segundo divide os resultados em dois. Um descreve iniciativas com expectativas em regular e redistribuir a propriedade da terra que desde os anos 1960 resultaram, em distintas janelas de oportunidades, na Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo, no Estatuto da Terra, na Associação Brasileira de Reforma Agrária, no Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República, na emenda popular para a Campanha Nacional pela Reforma Agrária na Constituinte e no PNRA do primeiro Governo Lula; e o outro trata da ausência de iniciativas conjuntas entre especialistas com expectativas em regular e distribuir terras públicas ou devolutas na criação do Programa Terra Legal no segundo Governo Lula. O terceiro traz considerações e inquietações sobre iniciativas conjuntas com expectativas em limitar acessos, usos e funções da terra no Brasil.

1. Fundamentações teórico-metodológicas

1.1 A abordagem das comunidades epistêmicas

A abordagem distingue iniciativas conjuntas entre economistas, como ecologistas, engenheiros e outros especialistas, lançando mão de categorias analíticas como crenças causais, crenças e princípios normativos, base de conhecimentos e interesses, para evidenciar cientificamente problemas e/ou soluções ao bem-estar comum quando governantes se deparam com incertezas e complexidades (Adler e Hass, 1992, Haas, 1992, 2001, 2018). Contudo, considerando a conflituosidade em torno de políticas de ocupação territorial, não bastaria deduzir teoricamente, tampouco descrever exaustivamente o que especialistas conhecem, acreditam ou se interessam sobre o tema. Para superar estes limites, as características das comunidades epistêmicas passaram a ser entendidas como um processo: i. as pessoas reconhecem uma situação como problema a partir do que acreditam, de seus princípios e valores; ii. analisam o problema e as soluções ao bem-estar comum de forma prática; iii. definem entre si os critérios para validar conhecimentos sobre o problema e as soluções; iv. podem ter iniciativas entre si para evidenciar o problema ou as soluções em textos, eventos científicos ou em entrevistas; v. organizam eventos e convidam governantes, vi. têm acesso formal ou informal a eles; iv. por fim, seus argumentos podem ser encontrados em documentos oficiais, leis, projetos de lei ou mencionados por governantes (Adler e Hass, 1992, Haas, 1992, 2001, 2016, 2018, Löblová, 2018). A política é um aprendizado e, mesmo que os governantes não mudem aquilo em que acreditam, as iniciativas podem manter-se com outras demandas ou em janelas de oportunidade (Adler e Hass, 1992, Haas, 1992, 2001, 2018, Dunlop e Radaelli, 2013, Dunlop, 2016, Löblová, 2018).

1.2 A tipologia de políticas públicas de Theodor Lowi

Segundo Lowi (1964, 1970, 1972), políticas públicas são determinadas por expectativas em declarações deliberadas de coerção a si ou aos demais. Mesmo que não sirva como uma lei global (Marengo, 2020), a tipologia assume relevância ao considerar que, ademais o que conhecem, acreditam ou se interessam, todos podem criar expectativas em decisões sobre limitar acessos, usos e funções da terra. O modo mais eficiente de observar estas expectativas é pelo olhar das pessoas e o poder por suas participações relativas nas decisões governamentais (Lowi, 1964, 1970, 1972). Assim, a tipologia passou a ser entendida como: i. decisões que não evidenciam quaisquer expectativas em limites podem resultar em políticas distributivas (obras de infraestrutura, subsídio, incentivo fiscal, colonização de terra); ii. decisões que evidenciam em curto prazo expectativas em limitar o uso de recursos podem resultar em políticas regulatórias (função social da propriedade da terra, políticas conservacionistas,

habilitações profissionais); iii. decisões que evidenciam em curto prazo expectativas em limitar classes sociais podem resultar em políticas redistributivas (tributação progressiva, desapropriação de terra, seguridade social); iv. decisões que evidenciam expectativas em limitar competências, jurisdições e direitos podem resultar em políticas constitutivas (constituições federais) (Lowi, 1964, 1970, 1972).

1.3 A abordagem dos múltiplos fluxos

Segundo Kingdon (2007), governantes definem problemas e soluções associando fluxos de eventos independentes entre si. Os governantes reconhecem uma situação como problema quando – com indicadores, avaliações, crises, catástrofes, vivências pessoais, mudanças na opinião pública, pressão de interessados, eleições – acreditam que ela precisa mudar, especificam as soluções viáveis junto a funcionários públicos e/ou consultores, por políticas anteriores, critérios lógicos, apoios ou oposições e, em janelas de oportunidade, as definem em decretos, leis ou normas (Kingdon, 2007). Nestes fluxos, pessoas ou grupos podem destacar-se mobilizando recursos significativos para evidenciar os problemas ou as soluções de sua preferência (Kingdon, 2007).

1.4 Procedimentos metodológicos

A participação das iniciativas que mobilizam evidências científicas sobre os problemas e/ou as soluções para, em janelas de oportunidade, defini-las em regras, leis ou normas é entendida a partir das expectativas em limitar acessos, usos e funções da terra. A primeira suposição foi que uma iniciativa conjunta entre especialistas com expectativas em regular e distribuir terras públicas ou devolutas na Amazônia teria participado da formulação do Programa Terra Legal no segundo Governo Lula. A segunda que a ABRA, uma iniciativa com expectativas em regular e redistribuir a propriedade da terra, teria participado do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República, de emendas populares sobre reforma agrária na Constituinte de 1987 e 1988 e do PNRA do primeiro governo Lula. Evidências qualitativas foram coletadas em revisão documental e bibliográfica¹, entrevistas ou questionários a formuladores, executores ou avaliadores de políticas fundiárias no país² e analisadas a partir dos fundamentos teóricos e conceituais. Os resultados serão apresentados a seguir.

¹ Livros, teses, dissertações, periódicos e eventos científicos; livros e documentos de institutos de pesquisa nacionais e organismos internacionais de financiamento ou cooperação técnica; decretos, instruções normativas, relatórios e notas técnicas do Poder Executivo; atas de reuniões ou relatórios de comissões do Poder Legislativo; leis ou projetos de lei; vídeos, artigos, reportagens ou entrevistas veiculados em meios de comunicação em massa; textos de organizações de representação de classes.

² Alguns dos quais selecionados na revisão de literatura e outros seguindo a técnica de bola de neve. Trechos de entrevistas ou questionários são identificados no artigo pela ordem do procedimento (E12, E02, etc., e Q01, Q02).

2. Resultados e discussão

2.1 A ABRA e as expectativas em regular e redistribuir a propriedade da terra no Brasil

No final dos anos 1950 o Governador Carvalho Pinto criou um grupo para propor o uso de um imposto sobre a circulação de produtos em São Paulo falando em “neutralidade” e “supremacia” técnico-administrativa sobre a política partidária (Tolentino, 2011, BCB, 2019). O plano do grupo foi tornar a agricultura do estado funcional a industrialização e urbanização investindo o recurso onde o setor privado não pretendia e proprietários de terra, sem expectativas de interferência no direito à propriedade, mostraram-se favoráveis (Tolentino, 2011). Mas o Governador também reconhecia as Ligas Camponesas como um problema e, mesmo avaliando que em São Paulo não era tão grave, viu no plano uma janela de oportunidade para dar o exemplo da Revisão Agrária (Silva, 1993, 1996, ABRA, 2005). A proposta elaborada pela Secretaria de Agricultura foi que uma cobrança progressiva do Imposto Territorial Rural (ITR) substituísse lentamente grandes propriedades subutilizadas por pequenas unidades familiares, tecnificadas e capitalizadas, com crédito e isenção fiscal para produzir alimentos (Silva, 1993, 1996, Tolentino, 2011).

Quando enviada à Assembleia Legislativa, em abril 1960, imediatamente a Revisão Agrária foi vista como um atentado a propriedade da terra (Silva, 1993, 1996, Tolentino, 2011). A Secretaria de Agricultura tentou obter apoios com massivas propagandas argumentando, em meio a Guerra Fria, que mesmo os EUA reordenaram sua estrutura fundiária³ para modernizar a agricultura (Silva, 1993, 1996, Tolentino, 2011). Em dezembro a Revisão Agrária foi aprovada e a Secretaria de Agricultura implantou dois assentamentos⁴ (Tolentino, 2011). Contudo, expectativas em limitar a propriedade da terra em São Paulo diminuíram a participação relativa do Governo Carvalho Pinto em soluções para problemas fundiários do país. Quatro meses depois, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) articulou no Senado Federal a transferência do ITR aos municípios (Tolentino, 2011).

Em 1963 a Secretaria de Agricultura fez uma parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Por dois meses o Projeto 206 reuniu em Campinas-SP dezenas de técnicos responsáveis por políticas de reforma agrária ou similares na América Latina para tratar da função da terra no desenvolvimento rural e econômico e conhecer o Movimento dos Agricultores

³ Sancionado em 1862, o Homestead Act, foi uma política de distribuição de terras públicas para criar pequenas propriedades rurais baseadas no trabalho familiar nos EUA.

⁴ O Assentamento Santa Helena, em Marília-SP, e o Assentamento Capivari, em Campinas-SP.

Sem Terra, no Rio Grande do Sul, e as Ligas Camponesas, em Pernambuco (Silva, 1993). Ao final, uma iniciativa entre alguns dos participantes⁵ ficou conhecida como Grupo de Campinas (Silva, 1993).

Em 1964 o Presidente Jango designou um integrante do Grupo de Campinas para a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA)⁶ e em março assinou um decreto para desapropriar imóveis rurais para fins de reforma agrária no país⁷. O medo do comunismo resultou, apenas duas semanas depois, em um golpe na Presidência (Bruno, 1995). Em abril o Presidente Castello Branco, num discurso moderado e legalista, criou um grupo para propor uma reforma agrária “democrática” e “cristã” no país (Bruno, 1995). O Grupo de Campinas, mesmo sem expectativas, teve a iniciativa de elaborar uma proposta quando o Presidente também manifestou apoio ao Projeto Badra⁸ e foi convidado para compor o grupo do governo (Silva, 1993). Após divergências no grupo sobre o instrumento prioritário da reforma agrária⁹, o plano foi mudar o regime de posse e uso da terra via tributação, reforçar a função social da propriedade da terra¹⁰ e legitimar pequenas propriedades rurais de base familiar (Bruno, 1995). Mas, novamente, expectativas em limitar a propriedade da terra diminuíram a participação relativa do Grupo de Campinas em soluções aos problemas fundiários do país. O Estatuto da Terra, enviado em maio ao Congresso Nacional, foi aprovado em novembro diluindo a lei de reforma agrária num conjunto de políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas para desenvolver a agricultura e a economia nacional (Bruno, 1995, Silva, 1996, E23¹¹).

O Presidente Costa e Silva consolidou a solução contrária a reforma agrária. O argumento era de que, se a função básica da agricultura fosse não pressionar a produção industrial, o Índice Geral de Preços e a balança comercial, a estrutura fundiária seria capaz de adequar a oferta agrícola a demanda crescente com políticas de infraestrutura, pesquisa agropecuária, crédito, assistência técnica e extensão rural, subsídio para insumos, seguro agrícola, preço mínimo, incentivo fiscal à exportação e expansão das fronteiras agrícolas (Bruno, 1995, Delgado, 2005, Grisa e Schneider, 2015). Para seguir defendendo a reforma agrária sem serem considerados subversivos pelo regime autoritário, o Grupo de Campinas

⁵ A primeira era uma associação latino-americana, mas teve limites operativos e financeiros (Cortes, 1990).

⁶ Criada em 1962 pelo Presidente João Goulart.

⁷ O Decreto nº 53.700 previa desapropriar para reforma agrária imóveis com área superior a 500 há no entorno de rodovias ou ferrovias federais e 30 ha de obras de irrigação, drenagem ou açudagem feitas pela União.

⁸ O projeto de lei do Deputado Badra, no Congresso Nacional, tinha um viés produtivista e apenas um tópico sobre desapropriações para fins de reforma agrária indenizadas em dinheiro ou, com a anuência do proprietário, em letras hipotecárias, ações de sociedade de economias mistas, bônus rurais ou títulos da dívida pública (Natividade 2013).

⁹ O Grupo de Campinas havia começado a defender as desapropriações (Bruno, 1995).

¹⁰ Na Constituição de 1946, atender simultaneamente bem-estar de proprietários, trabalhadores e familiares, níveis de produtividade satisfatórios, regulamentos das relações de trabalho e conservação dos recursos naturais (Brasil, 1964).

¹¹ Associado à ABRA entrevistado pelas autoras em 22/10/2020.

e mais alguns interessados tiveram outra iniciativa (Cortes, 1990, Silva, 1993, ABRA, 2005). Em 20 de setembro de 1967 quarenta e três pessoas¹² de diversas regiões do país reuniram-se no Rio de Janeiro-RJ para fundar a ABRA. No estatuto, definiram reforma agrária como uma mudança imediata no regime de posse e uso da terra, avaliada unicamente pelo número de famílias receptoras de terras a época da promulgação da lei (ABRA, 1967).

Em 1970 o Presidente Médici, reconhecendo a ocupação territorial como um problema de segurança, criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para promover programas públicos ou privados de distribuição de terras públicas ou devolutas, sobretudo, na Amazônia, Cerrado e faixas de fronteira do país. Com a intensificação dos problemas fundiários e as distorções na reforma agrária, em 1971 a ABRA relançou o boletim “Reforma Agrária” e sua persistência em manter publicações mensais durante a ditadura tornou-a cada vez mais conhecida¹³ (ABRA, 1976, Cortes, 1990, E23). Em 1972 transferiu a sede para Brasília-DF e, em reuniões com governantes, defendia o direito à propriedade de terras em acordo com a função social prevista no Estatuto da Terra e medidas diretas (desapropriação, divisão, reaglutinação) ou indiretas (tributar, regulamentar arrendamentos e parcerias, leis sociais, sindicalização rural) para prevenir ou corrigir problemas fundiários e incluir trabalhadores rurais no desenvolvimento nacional (Lorena, 1971).

No esgotamento de um longo período de crescimento econômico, em 1974 o Presidente Geisel anunciou uma lenta redemocratização e novos arranjos políticos e formas de luta pela terra surgiram no país (Delgado 2005, Medeiros, 2015). Todavia, ao longo de uma década, o regime autoritário implantou um conjunto de políticas que modernizaram a agricultura sem redistribuir terras. Ao contrário dos anos 1960, reforma agrária não era mais uma solução para desenvolver as forças produtivas e o capitalismo no campo e a demanda estava restrita a organizações dos trabalhadores rurais (Graziano da Silva, 1985, 1987). Diante da gravidade dos conflitos por terra, o Presidente Figueiredo combinou intervenções militares, omissão a ações de milícias de grileiros ou proprietários, regularizações de áreas de maior tensão, propagandas massivas das ações do INCRA e, em 1983, chegou a criar o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, mas a tentativa de solucionar a crise de liquidez internacional com saldos do comércio agrícola resultou na elevação da renda agrícola e do preço da terra (Silva, 1987, Medeiros, 1989, Delgado, 2012).

¹² Agrônomos, sindicalistas, advogados, funcionários públicos, professores universitários, padres, entre outros.

¹³ Tiragens de três mil exemplares financiadas pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), tinham dez a vinte páginas com editorial, artigos de diretores da ABRA, sindicalistas ou professores universitários, notícias e estudos sobre o tema da terra no Brasil e no mundo, além de comentários, elogios e sugestões dos leitores.

No final dos anos 1970 a ABRA retornou a Campinas-SP e, em uma fase mais dinâmica, reuniu trabalhadores rurais, petroleiros, conservacionistas, consumidores e acadêmicos que não participaram do Programa Nacional do Álcool (Proálcool)¹⁴ no “Fórum dos Não Consultados”, argumentando que a reforma agrária permitiria incluir trabalhadores rurais na produção de matérias-primas para suprir a demanda energética nacional conservando o ambiente (ABRA, 1980, Cortes, 1990). No início dos anos 1980 afirmou-se na prestação de serviços, capacitação e assessoria a todos os interessados em reforma agrária, como os Partidos dos Trabalhadores e do Movimento Democrático Brasileiro, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA)¹⁵, e começou a elaborar projetos que permitiram ampliar sua sede e, em 1985, relançar a “Revista Reforma Agrária”¹⁶ (ABRA, 1981/1982 *apud* Cortes, 1990, Cortes, 1990, Stédile, 1992, E23).

O Presidente Tancredo, eleito em 1985, dizia reconhecer a necessidade de reforma agrária no país (Silva, 1987). Afastado por motivos de saúde, deixou o cargo para o vice, José Sarney, que em março criou o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário e nomeou um diretor da ABRA ao INCRA. Com a morte de Tancredo, alguns associados contestaram participar do Governo Sarney, mas a maioria viu na Nova República uma janela de oportunidade para solucionar o problema dos trabalhadores rurais (Silva, 1987, Cortes 1990). Como o MST e oposições sindicais questionavam o Estatuto da Terra, a ABRA propôs um grupo¹⁷ para planejar a reforma agrária (Sampaio, 1985, Silva, 1987, Medeiros, 2015). O plano foi modificar o regime de posse e uso da terra no país prioritariamente pela desapropriação de áreas com graves tensões sociais ou complexos latifúndio-minifúndio, indenizando em Títulos da Dívida Pública¹⁸ baseados na declaração ao ITR; complementada por tributação, regularização fundiária, colonização, incentivo fiscal e crédito rural (Silva, 1987, Q01).

Quando divulgado pela imprensa nacional, imediatamente o plano foi visto como um atentado a propriedade da terra e a União Democrática Ruralista (UDR) foi criada para contestá-lo (Silva, 1987). Após sucessivos adiamentos, em outubro o Presidente assinou o decreto excluindo áreas prioritárias e substituindo a via da desapropriação por negociações caso a caso (Silva, 1987). Mais uma vez,

¹⁴ Criado em 1975 pelo Presidente Ernesto Geisel.

¹⁵ Junto a Contag, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), ao Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)

¹⁶ Tiragens de cem a cento e cinquenta páginas publicadas quadrimestralmente pela Editora Joruês que ofereciam informações bastante especializadas.

¹⁷ Composto por técnicos do INCRA e diversos especialistas, dentre eles todos associados a ABRA.

¹⁸ A Emenda Constitucional nº10, aprovada em novembro de 1964, permitiu desapropriar áreas para reforma agrária com prévia e justa indenização em títulos da dívida pública (Medeiros, 2015).

expectativas em limitar a propriedade da terra diminuíram a participação relativa da ABRA em soluções para os problemas fundiários do país.

Ainda em 1985 o Presidente convocou uma Constituinte. Enquanto a ABRA viu uma nova janela de oportunidade para especificar a reforma agrária, a UDR pretendia retirar “penduricalhos” da propriedade da terra da nova Constituição (Graziano da Silva, 1987, Sampaio, 1987, Silva, 1987). Em 1987 a ABRA participou de emendas populares com a CNRA propondo a nova obrigação social¹⁹, indenizar desapropriações em TDP baseadas na declaração tributária, imissão automática de posse de áreas desapropriadas ao INCRA, perda sumária de imóveis rurais abandonados e áreas máximas regionais para imóveis rurais, sob o argumento de que mesmo países capitalistas mais desenvolvidos intervêm, de algum modo, no direito à propriedade (ABRA, 1987, ANC, 1987, Silva, 1989). As emendas, enviadas à Constituinte com 1,2 milhões de assinaturas, foram retiradas da votação pela mesa, por entender que substituíam integralmente o anteprojeto (Silva, 1989, Buttó, 2009).

A Constituição foi promulgada em outubro de 1988, mas, novamente, expectativas em limitar a propriedade da terra diminuíram a participação relativa da ABRA em soluções para os problemas fundiários do país. Ao final, tanto o rito sumário²⁰ quanto a imissão de posse²¹ foram remetidos a leis complementares (Silva, 1989). Ademais, mesmo que o direito à propriedade da terra tenha sido submetido ao atendimento simultâneo dos quatro parâmetros da função social, a inclusão do termo “produtiva” deu margem para priorizar critérios econômicos em detrimento de ambientais ou trabalhistas e a decisão de indenizar desapropriações previamente em TDP resgatáveis em até vinte anos garantindo o valor real do imóvel consolidou o mercado de terras (Pereira, 2015).

No final dos anos 1980, enquanto o mundo assistia o fim da Guerra Fria, o Brasil vivia o retorno das eleições diretas para a Presidência depois de quase vinte anos. A ABRA assessorou o programa de Lula pelo PT, mas, sem referências de implantação em contextos de desenvolvimento econômico e empresarial na agricultura, sofria uma crise para justificar a reforma agrária tanto pelo caráter social quanto pelo produtivo (ABRA, 1992, Abramoway e Carvalho Filho, 1993, Medeiros, 1994). A vitória de Collor consolidou o pensamento neoliberal no país. A ABRA, por sua vez, viu no

¹⁹ A obrigação social seria, simultaneamente, aproveitar racionalmente, conservar o ambiente, atender regulamentos de trabalho e produção, a área máxima regional e os direitos de povos indígenas nas imediações (ANC, 1987).

²⁰ Ações de desapropriação não seriam interrompidas caso proprietários entrassem com recursos ou contestações.

²¹ Procedimento para garantir que o imóvel desapropriado fosse colocado na posse do INCRA enquanto ainda havia o direito do proprietário sobre ele.

Governo Paralelo uma janela de oportunidade para propor reforma agrária aos trabalhadores rurais de baixa renda (Silva e Silva, 1991).

Em 1993 o Congresso Nacional regulamentou a reforma agrária da Constituição de 1988. A Lei Agrária definiu critérios para a propriedade “produtiva” e a Lei do Rito Sumário atribuições dos Poderes Executivo e Judiciário. Todavia, como esta não especificou que imissões de posse ao INCRA não poderiam ser interrompidas caso proprietários entrassem com recurso contra os laudos de vistoria, submeteu a execução da reforma agrária ao tempo do Poder Judiciário julgar o mérito de cada desapropriação (Abramoway, Carvalho Filho, Sampaio, 1993). Em 1994 o Presidente Itamar criou um plano de estabilização monetária para combater a hiperinflação no país que liberalizou acordos de comércio internacional e políticas cambiais e, com a redução de créditos e subsídios à agricultura e o retorno de liquidez internacional, promoveu uma queda da renda agrícola e do preço da terra no país (Delgado, 2012). A regulamentação do texto constitucional aumentou mobilizações de trabalhadores rurais e o Presidente FHC, que dizia reconhecer a necessidade da reforma agrária, chegou a receber lideranças do MST no Palácio do Planalto e criar um programa social de desapropriação de terras ociosas para destiná-las aos pobres do campo (Medeiros, 1994, Lerrer, 2003, Martins, 2003, Sauer e Souza, 2008). A ABRA, sem expectativas na reforma agrária, somou-se a dezenas de organizações em um Fórum Nacional por Reforma Agrária e Justiça no Campo (Silva, 1995, Scherer-Warren, 2013).

Mas a gravidade dos conflitos por terra no período serviu como um alerta de que, “apesar das aparências, as tensões no campo estavam em nível explosivo” (Martins, 2003). A repercussão da violência policial contra trabalhadores rurais sem-terra em Eldorado dos Carajás-PA em 1996 resultou na criação de um Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) e uma Superintendência Regional do INCRA no Sul do Pará (SR-27). A ABRA foi convidada pelo ministro a apresentar suas percepções e soluções ao problema (E23). Em 1999 o Presidente criou os Programas Novo Mundo Rural e Banco da Terra seguindo diretrizes do Banco Mundial (Sauer e Souza, 2008, Gomes, *et.al.*, 2015). Em 2000 o MEPF foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, depois de uma década de ajustes das políticas fundiárias ao neoliberalismo, a criação de assentamentos de reforma agrária passou a figurar como um alívio aos pontos de maior tensão no país²².

No fim dos anos 1990 a ABRA tinha cerca de 650 associados ou simpatizantes (Novaes e Porto, s./d.). Todavia, alguns fatores acabaram afetando a iniciativa entre eles. O falecimento de seu

²² Sobretudo em áreas de ocupação recente como Centro-Oeste e Amazônia (Antelo, 2018).

mais notório associado²³, em 1996, a redução da demanda por consultorias e a emergência de novos problemas e soluções relacionados ao uso da terra, como a Agroecologia, deram início a uma nova fase na associação (E17²⁴, E18²⁵). Em 1999 uma crise financeira levou a ABRA a fechar a sede e interromper o periódico depois de quase três décadas em circulação, limitando consideravelmente seus espaços de debate e ação (Teixeira, 2000, E18, E23).

O Presidente Lula, eleito em 2002, dizia reconhecer a necessidade de reforma agrária no país e a ABRA viu uma janela de oportunidade para propor um plano (E12²⁶, E17, E20²⁷, E21²⁸). Todavia, como em 2003 a prioridade era o combate à fome e a promoção da segurança alimentar, o MDA definiu que as ações emergenciais do INCRA seriam cadastrar e distribuir cestas básicas para famílias acampadas (E16²⁹). Ponderando ainda limites na definição de áreas prioritárias³⁰, no orçamento do INCRA e nas negociações com o Congresso Nacional, o MDA pretendia ampliar o diálogo com organizações de trabalhadores rurais e instituições de pesquisa para “chacoalhar” o debate agrário e encontrar soluções mais adequadas a cada região, bioma ou população com fragilidades no direito à terra, como povos indígenas, extrativistas e arrendatários (Rossetto, 2003, E15³¹, E16).

Em julho organizações de trabalhadores rurais com expectativas na reforma agrária, sobretudo o MST, começaram a pressionar o Governo e a ABRA, ao ver uma nova janela de oportunidade, foi convidada para coordenar³² um grupo junto ao Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) (E12, E14, E15, E16, E20). Após divergências acerca da inclusão de outras vias, como a regularização de posses na Amazônia, o plano³³ foi mudar a estrutura fundiária assentando um milhão de famílias via desapropriação de terras que descumprissem o critério econômico da função social³⁴, indenizando em TDP baseados no valor de mercado; complementada por destinar terra pública ou devoluta, permuta, compra e venda, confiscar ou executar dívida do ITR, regularizar terras de

²³ O engenheiro agrônomo José Gomes da Silva.

²⁴ Associado a ABRA entrevistado pelas autoras em 03/04/2020.

²⁵ Associado a ABRA entrevistado pelas autoras em 07/04/2020.

²⁶ Associado a ABRA entrevistado pelas autoras em 04/03/2020.

²⁷ Integrante do MDA em 2003 entrevistado pelas autoras em 22/07/2020.

²⁸ Associado a ABRA entrevistado pelas autoras em 07/08/2020.

²⁹ Integrante do MDA em 2003 entrevistado pelas autoras em 20/03/2020.

³⁰ Os índices de produtividade haviam sido estipulados com base nos Censos Agropecuários do IBGE de 1970 e 1975.

³¹ Integrante do MDA em 2003 entrevistado pelas autoras em 19/03/2020.

³² O advogado Plínio de Arruda Sampaio.

³³ Finalizado pela ABRA, foi enviado ao MDA em outubro mencionando apenas Guilherme Delgado, José Juliano de Carvalho Filho, Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Bernardo Mançano Fernandes, associados a ABRA, e Pedro Ramos, Fernando Gaiger da Silveira, Leonilde S. de Medeiros e Sérgio Leite, que não eram da ABRA.

³⁴ O cadastro do INCRA indicava cerca de 120 milhões de ha desapropriáveis em imóveis com mais de 15 módulos fiscais em todo o país, exceto na Amazônia Legal (Brasil, 2003b).

remanescentes quilombolas, reassentar ribeirinhos desalojados por barragens ou não-indígenas em territórios indígenas, georreferenciamento, crédito e extensão rural (Brasil, 2003a, E13³⁵).

Depois de readequado à capacidade operacional e orçamentária do INCRA no período, o plano foi lançado pelo Presidente em novembro combinando a meta de famílias assentadas via desapropriação com a regularização de posses de boa-fé, a destinação de terras públicas ou devolutas, a criação de assentamentos florestais e reservas extrativistas, a titulação das terras de remanescentes quilombolas, o reassentamento de não-indígenas ocupantes de terras indígenas e de atingidos por barragens ou obras de infraestrutura (Brasil, 2004a, E16). Novamente, expectativas em limitar a propriedade da terra diminuíram a participação relativa da ABRA em soluções para os problemas fundiários, mas desta vez consolidando como reforma agrária um conjunto de políticas de distribuição, redistribuição, regulação e constituição de direitos para distintas populações com fragilidades no acesso, posse e uso da terra no país.

2.2 O Programa Terra Legal e as expectativas em regular terras públicas ou devolutas na Amazônia

A ocupação na Amazônia é marcada por distintas fases de apossamento das terras (Antelo, 2018). Sobretudo após o golpe de 1964 o regime autoritário promoveu, sob os lemas “integrar para não entregar” e “terras sem homens para homens sem-terra”, diversos projetos de colonização no entorno de estradas federais. A Constituição de 1988 autorizou posses de terras públicas até 50 ha destinadas à produção e moradia habitual e a alienação de áreas acima de 2,5 mil ha somente com autorização do Congresso Nacional (Brasil, 1988). Contudo, conflitos seguiam alarmantes e a repercussão do assassinato de Chico Mendes em Xapuri-AC em 1988 resultou³⁶ na criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 1992.

Em 1993 a Lei Agrária definiu que as terras públicas seriam destinadas prioritariamente à reforma agrária, mas, para formar um grupo de médios proprietários na Amazônia, também legitimou posses até 100ha para aqueles que não possuíssem outro imóvel rural e comprovassem moradia e cultura efetiva por no mínimo um ano (Antelo, 2018). Em 1996 o Presidente FHC isentou impostos sobre produtos primários para exportação e, mais uma vez colocando o setor agropecuário no centro

³⁵ Integrante da equipe que elaborou a proposta ao II PNRA em 2003 entrevistada pelas autoras em 09/03/2020.

³⁶ Da implantação de um programa de conservação das florestas tropicais no Brasil proposto pelo Grupo dos Sete, um fórum informal criado nos anos 1970 pelos Estados Unidos da América, Canadá, Reino Unido, França, Itália, Alemanha e Japão para discutir temas relevantes na comunidade internacional.

da geração de saldos na balança comercial, deslocou a produção *commodities* para a Amazônia e regiões com terras mais baratas (Antelo, 2018). Em 1997 um levantamento do cadastro de terras pelo INCRA identificou que a grilagem de terras, sobretudo na Amazônia, era uma das principais responsáveis pela concentração fundiária no país (Brasil, 1999).

Em 2000 o Congresso Nacional regulamentou o texto sobre meio ambiente da Constituição de 1988, definindo critérios e normas para criar Unidades de Conservação (UCs) de proteção integral ou uso sustentável no país (Brasil, 2000), enquanto o Presidente lançou um programa de investimento em estradas, portos, hidrovias e hidroelétricas na Amazônia. Em 2001 o INCRA criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais com dados georreferenciados do território nacional o que se consolidou como um marco no ordenamento fundiário da região amazônica (Antelo, 2018). Em 2002 o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) publicou um mapeamento das áreas prioritárias para criar UCs de uso sustentável, considerando tanto seu potencial para produção de madeira quanto para amortecer UCs de proteção integral (Veríssimo, *et al.*, 2002).

Em 2003 o Presidente Lula, reconhecendo o aumento no desmatamento, viu uma janela de oportunidade para tornar o meio ambiente fundamental ao desenvolvimento nacional (Brasil, 2004a, Antelo, 2018). Em maio assinou o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborado pelo MMA e o Ministério da Integração Nacional, de regulação da ocupação da Amazônia com serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança pública, habitação e direito a terra, e em julho criou um grupo para propor instrumentos de redução do desmatamento (Brasil, 2004b). O plano³⁷ foi monitorar e controlar via satélite em tempo real, investigar crimes ambientais, combater a grilagem de terras públicas ou devolutas com UCs, demarcação e homologação de territórios indígenas e um zoneamento ecológico econômico, sobretudo, no entorno da BR-163, além de fomentar o uso sustentável dos recursos naturais (Mello e Artaxo, 2017).

O INCRA, seguindo diretrizes do PNRA, apresentou a regularização fundiária de posses até 100 ha e a modalidade de assentamentos florestais, para incentivar a produção de base comunitária e sustentável em terras públicas (Brasil, 2003b). Em 2004 suspendeu a emissão de declarações de posse e estabeleceu recadastramento de áreas superiores a 100 ha sem comprovação de ocupação, exploração agrícola, pecuária ou florestal para fins de regularização fundiária, plano de manejo, desmatamento ou obtenção de crédito público ou privado (Brasil, 2004c). Imediatamente posseiros da região amazônica

³⁷ Programa para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

contestaram a medida e, sob o argumento de falta de presunção de boa-fé e prazos irreais, recusavam-se pagar tanto pelas despesas com o georreferenciamento quanto pela terra (Kowarick e Gomes, 2005).

Os conflitos por terra seguiam alarmantes e a repercussão do assassinato de Dorothy Stang em Anapu-PA em fevereiro de 2005 resultou em uma Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP) onde a Presidência impediu o corte raso da floresta, exploração ilegal de madeira e outras formas de uso da vegetação nativa no entorno da BR-163 até a conclusão de um plano para destinar terras devolutas à criação de UCs e um distrito florestal sustentável (Antelo, 2018). Outras medidas foram enviar uma força-tarefa entre Exército e Polícia Federal para investigar o assassinato, intensificar a fiscalização ambiental e a regularização fundiária e criar a Superintendência Regional do INCRA no Oeste do Pará (SR-30) (Antelo, 2018). O MMA, por sua vez, enviou em regime de urgência ao Congresso Nacional um projeto de lei para criar instrumentos de ordenamento fundiário e gestão sustentável de recursos florestais (Antelo, 2018).

Reconhecendo uma "dívida social" com posseiros que haviam se deslocado para a Amazônia com o estímulo do Estado e ainda se encontravam em insegurança jurídica, no final de 2005 o Governo realizou uma flexibilização da lei para autorizar concessões de uso ou titulações de ocupações de terras públicas até 500 ha anteriores a dezembro de 2004 sem necessidade de licitação pública (Brasil, 2005a *apud* Antelo, 2018, Antelo, 2018). Após anunciar a retomada da construção da BR-319, no início de 2006 o Presidente definiu outra ALAP e, enquanto organizações não-governamentais pressionavam a homologação de territórios indígenas e criação UCs, os governos estaduais alegavam o confisco das áreas (Antelo, 2018). Em março, depois de tramitar um ano no Congresso Nacional, o projeto de lei do MMA resultou na Lei de Gestão de Florestas Públicas³⁸ e Serviço Florestal Brasileiro. O INCRA, por sua vez, reconhecendo nos assentamentos com titulação coletiva a única via para a regularização de ocupações de terras públicas sem necessidade de licitação pública, criou 142 projetos entre 2005 e 2006 na jurisdição da SR-30 (Antelo, 2018). Mas o desmatamento continuava aumentando e a ação começou a ser questionada (Antelo, 2018). Em 2007 o INCRA definiu os procedimentos para licitação pública de terras públicas entre 500 ha e 15 módulos fiscais na Amazônia (Brasil, 2007a).

No final de 2007 o Presidente definiu os critérios de áreas prioritárias para prevenir, monitorar e controlar o desmatamento na Amazônia, bem como sanções para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Brasil, 2007b). Com base nestes critérios, no início de 2008 o MMA apresentou uma

³⁸ Em terras indígenas, glebas arrecadadas pela União ou por governos estaduais ainda não destinadas, UCs federais, estaduais ou municipais de uso sustentável e áreas de uso comunitário em assentamentos rurais (Brasil, 2006b).

lista de municípios prioritários, nos quais o INCRA estabeleceu atualização cadastral dos imóveis rurais e o Conselho Monetário Nacional condicionou os créditos agropecuários à comprovação de regularidade ambiental (Brasil, 2008a, Brasil, 2008b, Brasil, 2008c). Para combater crimes ambientais na região, a Polícia Federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) e a Força de Segurança Nacional deflagraram a operação “Arco de Fogo”. Em agosto uma nova flexibilização da lei dispensou a necessidade de licitação para a concessão de títulos para áreas de até 15 módulos fiscais que não excedessem 1.500 ha na Amazônia Legal (Brasil, 2008d).

O Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência, então coordenador do PAS, depois de diversas viagens à Amazônia para dialogar com o Fórum dos Governadores, de criar um grupo de consultores³⁹ para propor ações concretas na região e de receber um diagnóstico feito pelo Imazon⁴⁰, reconhecia a regularização fundiária como fundamental ao desenvolvimento da Amazônia (Antelo, 2018, E21⁴¹). Como resultado, a SAE elaborou um projeto de lei em que propunha a criação de uma agência de regularização fundiária rural e urbana na Amazônia Legal em substituição ao INCRA, a transferência da execução da política aos estados, bem como retornar aos estados a jurisdição de terras federalizadas nos anos 1970⁴² (Antelo, 2018). Diante do questionamento da capacidade operacional do INCRA para executar a política de regularização fundiária, em outubro o MMA divulgou uma lista em que o órgão figurava como um dos maiores devastadores da Amazônia (O Globo, 2008).

O MDA, contestando descentralizar a execução da política nos governos estaduais, solicitou ao INCRA formular uma alternativa para acelerar a regularização fundiária na região (Antelo, 2018, E01⁴³). Desconhecendo “guias, relatórios ou coisa que o valha” que orientassem a política no país, o INCRA elaborou uma proposta sem a participação de consultores ou especialistas externos (E21). No início de 2009 o projeto de lei do MDA foi apresentado ao Congresso Nacional para transferir a competência da política do INCRA ao MDA, simplificar procedimentos, tempo e custos do processo⁴⁴

³⁹ Coordenado pelo Museu Paraense Emílio Goeldi.

⁴⁰ Em 2008 o Imazon publicou um diagnóstico e realizou um seminário com financiamento pelo Banco Mundial em que apontava a lacuna na regularização fundiária na Amazônia, mas que não chegou a ser publicado na íntegra por ressalvas do INCRA (E21).

⁴¹ Integrante de instituição de pesquisa da região amazônica em 2009 entrevistada pelas autoras em 18/12/2019.

⁴² Propunha mudar o limite de 500 ha para até 15 módulos fiscais, facultar a doação de títulos para áreas até 100 há e reconhecer posses entre 4 e 15 módulos fiscais com dispensa de licitação e valores abaixo do mercado, para legitimar o maior número de pequenas e médias propriedades; além de regularizar ocupações em terras públicas da União que se transformaram em áreas de expansão urbana (Antelo, 2018).

⁴³ Integrante do MDA em 2009 entrevistado pelas autoras em 01/11/2019.

⁴⁴ Com a comprovação de ocupação anterior a dezembro de 2004 e moradia e exploração direta das áreas (Antelo, 2018).

e garantir o direito à propriedade da terra⁴⁵ (Antelo, 2018). Em março a ABRA lançou um manifesto argumentando o desprezo às evidências de mais de trinta anos de que ações supostamente voltadas a populações com legítimo direito às terras públicas, como posseiros, quilombolas, povos indígenas, sem-terra, caracterizavam empreendimentos imobiliários em favor de grileiros que se apropriaram indevidamente do patrimônio público (ABRA, 2009). Depois de tramitar quatro meses no Congresso Nacional, em junho o Programa Terra Legal foi sancionado pelo Presidente. Contudo, expectativas em limitar ocupações de terras públicas ou devolutas diminuíram a participação relativa de iniciativas conjuntas entre especialistas em soluções para os problemas fundiários do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou como pessoas reconheceram e evidenciaram problemas e soluções sobre a ocupação do território brasileiro por quase cinco décadas. A partir do que acreditavam, de princípios e valores, analisaram de forma prática, definiram critérios de validação dos conhecimentos e, em distintos momentos, tiveram iniciativas para evidenciar problemas e soluções de sua preferência em textos, eventos, entrevistas, acessos formais ou informais aos governantes e participar da formulação de políticas fundiárias.

Contudo, os resultados evidenciam que as expectativas em limitar os acessos, usos e funções da terra no Brasil influenciaram suas participações relativas nas decisões governamentais. Desde os anos 1960, iniciativas conjuntas entre especialistas com expectativas em regular e redistribuir a propriedade da terra resultaram, em distintas janelas de oportunidades, na Lei de Revisão Agrária do Estado de São Paulo em 1961, no Estatuto da Terra em 1964, na criação da Associação Brasileira de Reforma Agrária em 1967, no Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República em 1985, na emenda popular para a Campanha Nacional pela Reforma Agrária na Constituinte de 1987 e 1988 e no PNRA do primeiro Governo Lula em 2003. Por outro lado, expectativas em limitar ocupações de terras públicas ou devolutas diminuíram a participação de especialistas na formulação do Programa Terra Legal no segundo Governo Lula em 2009.

A análise das expectativas em torno da participação relativa de especialistas em políticas fundiárias no país suscita inquietações sobre iniciativas conjuntas para evidenciar problemas e soluções à colonização do continente latino-americano. Quando, em ecos negacionistas e de *fake news*, se coloca

⁴⁵ Desde que as áreas não fossem desmatadas ilegalmente e, no caso de já estarem degradadas, haveria a necessidade de recuperá-las; além de não poderem ser vendidas em um intervalo de dez anos após a regularização (Antelo, 2018).

na agenda o reconhecimento de uma crise climática em escala global, a janela de oportunidade que se abre é o rompimento com violentas hierarquias coloniais para a incorporação de novas perspectivas, paradigmas e métodos na criação de protocolos de escuta qualificada que tornem possível falar sobre bem-viver no continente e no mundo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; CARVALHO FILHO, J.J. 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, R.; CARVALHO FILHO, J.J.; SAMPAIO, P.A. Lei Agrária: cuidado com o otimismo. *Revista Reforma Agrária, Campinas, ABRA*, v. 23, n. 1, p. 100-105, 1993.

ADLER, E., HAAS, P.M. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, v.46, p.367-390, 1992.

ALMEIDA, A.D. Impactos da legislação do georreferenciamento para a economia nacional. *Boletim do Irib em revista*. n. 321, p. 78-79, abril-junho 2005.

ANTELO, F.S.F.S. Regularização fundiária na Amazônia: uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. Rio de Janeiro, 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura E Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

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, 1987.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Estatuto. Campinas, 1967.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Editorial: o que se entende por reforma agrária? *Boletim da ABRA, Campinas, ABRA*, ano VI, n 5-6. 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 ABRA, Campinas, ABRA*, ano 10, n. 1, p. 1-2, jan./fev., 1980.

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. Videoteca virtual Gregório Bezerra. ABRA, 2005. (34 m) Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=1WJ9vBhR5Nw&list=PLuCYHAVIbSBnnlq23mC92ymzwTbIsRIAt>> Acesso 30 abr. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. Manifesto sobre a MP 458/2009. Disponível em <<https://www.cptne2.org.br/noticias/noticias-por-estado/2013-abra-lanca-manifesto-contram-p-458>> Acesso 06 set 2024.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso 01 set. 2024.

BRASIL. Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil. Brasília: Incra/MDA, 1999. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/o-livro-branco-da-grilagem-de-terras-no-brasil>> Acesso 1 set 2024.

BRASIL. Lei nº 9.985. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> Acesso 1 set 2024.

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

BRASIL. Portaria INCRA nº 1.141. Cria a modalidade de assentamento florestal. Brasília, DF, 19 dez 2003b. Disponível em <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1141-2003_184490.html> Acesso 7 set 2024.

BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, nov. 2004a.

BRASIL. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2004b. Disponível em <http://www.greenpeace.org/brasil/PageFiles/3983/govfed_desmatamento_2004-03.pdf> Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Portaria Conjunta Incra/MDA nº. 10. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação localizados nos municípios que menciona. Brasília, DF, 2 dez. 2004b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-2004/portaria_conjunta_10_011204.pdf> Acesso 8 set 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Debate acerca da Portaria nº. 10, de 1º de dezembro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Agrário em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária —INCRA, sobre cadastramento de imóveis rurais. Brasília: Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, 2005.

BRASIL Decreto nº. 6.321 Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e outras providências. Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 dez. 2007b (Ed. Extra). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm>. Acesso: 05 set 2024.

BRASIL. Portaria MMA nº 28. Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Brasília, DF, 24 jan 2008a. Disponível em <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0028-240108.PDF>> Acesso 03 set 2024.

BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº44. Brasília, DF, 19 fev, 2008b. Disponível em <https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-44-2008_76931.html#google_vignette> Acesso 03 set 2024.

BRASIL. Resolução BACEN nº 3.545. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. Brasília, DF, 29 fev 2008c. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=108025>> Acesso 03 set 2024.

BRASIL. Lei nº11.763. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111763.htm> Acesso 04 set 2024.

BRUNO, R. A. L. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 5, p. 5-31, nov.,1995.

BUTTÓ, M. Mecanismos deliberativos na Assembleia Nacional Constituinte: a polarização simbólica da reforma agrária. 2009. Dissertação. (Mestrado em ciências políticas). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CÔRTEZ, J. F. Resistência e legalismo: a ação da ABRA em defesa do Estatuto da Terra (1967-1987). São Paulo, 1990. Dissertação (Mestrado em história). Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1990.

DELGADO, G. C. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (orgs.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

DELGADO, G.C. Do capital financeiro à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2102). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. 144p.

DUNLOP, C.A. Knowledge, epistemic communities and agenda-setting. In: ZAHARIADIS, N. Routledge Handbook of Agenda-Setting. London, Routledge, 2016.

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

FOLHA DE S. PAULO. Rossetto quer alterar lei de invasões de terra. Folha de São Paulo, São Paulo, publicado em 22 mar. 2003. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1603200309.htm>> Acesso 30 abr. 2024.

GRAZIANO DA SILVA, J. Reforma agrária, já? Revista Reforma Agrária, Campinas, ABRA, ano 15, n. 2, p. 5-18, mai. /jul., 1985.

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

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p.19-50.

GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L.; SENCÉBÉ, Y. Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, parte 5, 2015. p.361-380.

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

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

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

KINGDON, J. W. 1995. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). Políticas públicas – coletânea. v. 1, p. 219-224, 2007.

KOWARICK, M.A.; GOMES, E. A posição do Incra em face da Carta de Araraquara. Boletim do Irib em revista. n. 321, p. 80-83, abril-junho 2005.

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

LORENA, C. Como vai a reforma agrária no Brasil? Bol. da ABRA, Campinas, ABRA, p.7-9, 1971.

LÖBLOVÁ, O. When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence. The Policy Studies Journal, vol. 46, no. 1, p.160-189, 2018.

LOWI, T.J. American business, public policy case-studies, and political theory. In: BAUER, R.A.; POOL, I.S.; DEXTER, L.A. American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade. New York, World Politics, The Johns Hopkins University Press, n. 16. p.677-715, 1964.

LOWI, T.J. Decision Making vs. Policy Making: toward an antidote for technocracy. Public Administration Review, vol. 30, no. 3, p. 314-325, may/jun, 1970. 173

LOWI, T.J. Four systems of policy, politics and choice. Public Administration Review, vol. 32, no. 4, p. 298-310, jul/aug, 1972.

MARTINS, J.S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Tempo Social, v15, n.2, nov/2003.

MEDEIROS, L.S. História dos movimentos sociais no campo. Rio de Janeiro FASE, 1989.

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

MEDEIROS, L. S. Luta por Reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre, UFRGS, parte 5, 2015. p. 339-360

MELLO N. G. R., ARTAXO, P. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros, 66, 108-129, 2017.

NOVAES, S. H. G. M.; PORTO, M. Y. s.d. Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Rio de Janeiro: CPDOC - FGV. Disponível em <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-brasileira-de-reforma-agraria-abra>> Acesso 03 abr. 2024.

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

SAMPAIO, P.A. Editorial. Revista Reforma Agrária, Campinas, ABRA, v.15, n.1, p.1, jan/fev/mar/abr 1985.

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

SAUER, S; SOUZA, M. R. Movimentos Sociais na luta por terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, V.L.B.; WHITAKER, D.C.A. (org.). Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília, MDA, parte I, 2008. p. 53-87.

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

SILVA, J. G. Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República. São Paulo, Busca Vida, 1987.

SILVA, J. G. Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, J. G. [Entrevista concedida à] SIMÕES, R. Teoria e Debate, ed. 21, 1993.

SILVA, J. G. [Entrevista concedida à] BRUNO, R. A. L.; CARVALHO, A. V. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 6, p. 36-48, jul., 1996.

SILVA, L. I. L; SILVA, J. G. Plano Nacional de Reforma Agrária: um projeto popular para agricultores sem terra e minifundistas. Revista Reforma Agrária, Campinas, ABRA, v. 21, n. 1, p. 69-82, jan./abr., 1991.

STÉDILE, J. P. 25 anos regando a reforma agrária. Revista Reforma Agrária, Campinas, ABRA, v. 22, n. 2, p. 12-13, mai./ago., 1992.

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

TOLENTINO, C.A.F. O farmer contra o jeca: o projeto de revisão agrária do Governo Carvalho Pinto. Marília: Oficina Universitária/Cultura Acadêmica, 2011.

VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M.A.; SOUZA JR., C.; SALOMÃO, R. Priority areas for establishing national forests in the Brazilian Amazon. Conservation Ecology, v. 6, n, 1, 2002.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO:

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

CONTRIBUIÇÃO DAS AUTORAS:

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano Conceitualização, metodologia, validação, análise formal, investigação, curadoria de dados, escrita do rascunho original, visualização,

Cátia Grisa Conceitualização, metodologia, validação, análise formal, revisão e edição dos escritos, supervisão.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:

As autoras declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DAS AUTORAS DO PAPER:

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano Graduada em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Cátia Grisa Graduada em Agronomia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atualmente é professora adjunta na UFRGS, Campus Litoral Norte, e no PGDR/UFRGS.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.