

Reforma agrária pra quê? A trajetória da Associação Brasileira de Reforma Agrária na expectativa de regular e redistribuir o acesso à terra no Brasil¹

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre, Rio Grande do Sul.
e-mail: milena.werneck@yahoo.com.br

Cátia Grisa 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre, Rio Grande do Sul.
e-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

Resumo

O artigo analisa como um grupo de pessoas percebeu, em meados dos anos 1960, problemas decorrentes do modo de ocupação do território brasileiro e durante uma ditadura criou a ABRA para propor a reforma agrária como solução. As evidências foram obtidas em uma pesquisa qualitativa que combinou uma revisão bibliográfica com entrevistas e questionários. A análise mostra que, ao longo de quase cinquenta anos, o grupo tentou aproveitar janelas de oportunidade para propor mecanismos legais de regulação do direito à propriedade da terra (como a função ou a obrigação social) e de redistribuição de terras (como a tributação ou as desapropriações) como forma de incluir os trabalhadores rurais no desenvolvimento nacional. Todavia, as expectativas na definição destes mecanismos desencadearam reações que diminuíram a participação relativa do grupo nas decisões políticas. Em meio aos ecos desenvolvimentistas, a análise suscita inquietações sobre quem, quando e como pode falar sobre os problemas e as soluções para conflitos por terra e território no país.

Palavras-chave: Questão agrária; políticas públicas; desenvolvimento rural.

Land reform for what purpose? The trajectory of the Brazilian Association of Land Reform in the expectation of regulating and redistributing land access in Brazil

Abstract

This article analyze how a group of people realized, in the mid-1960s, problems related to the way in which Brazilian territory was occupied and how, in a dictatorship, they created the ABRA to propose an agrarian reform as a solution. The evidence results from qualitative research that combined a literature review with interviews and questionnaires. The analysis shows that for almost fifty years this group tried to take advantage of windows of opportunities to propose legal mechanisms for regulating the right to land property (such as

¹ Trabalho vinculado a pesquisa de doutoramento financiada pelo Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



social function or obligation) and land redistribution (such as taxation or expropriations) to include the rural workers in national development. However, the expectations around these mechanisms triggered reactions that reduced the group's relative participation in decision-making. In developmentalism echoes, this analysis raises concerns about who, when and how can speak about the problems and solutions to conflicts over land and territory in the country.

Keywords: Land issue; public policy; rural development.

¿Para qué reforma agraria? La trayectoria de la Asociación Brasileña de Reforma Agraria con la expectativa de regular y redistribuir el acceso a la tierra en Brasil

Resumen

El artículo analiza cómo un grupo de personas notó, a mediados de la década de 1960, problemas derivados de la forma cómo se ocupó el territorio brasileño y como, durante una dictadura, creó la ABRA para proponer la reforma agraria como solución. Las evidencias resultan de una investigación cualitativa que combinó revisión de literaturas con entrevistas y cuestionarios. El análisis muestra que, por casi cincuenta años, el grupo intentó aprovechar ventanas de oportunidad para proponer mecanismos legales para regular el derecho a la propiedad de la tierra (como función u obligación social) y la redistribución de la tierra (como impuestos o expropiación) como una forma de incluir a los trabajadores rurales en el desarrollo nacional. Sin embargo, las expectativas en la definición de estos mecanismos desencadenaron reacciones que redujeron la participación relativa del grupo en las decisiones políticas. En ecos desarrollistas, el análisis plantea preocupaciones sobre quién, cuándo y cómo puede hablar sobre los problemas y soluciones a los conflictos por la tierra y el territorio en el país.

Palabras-clave: Cuestión agraria; política pública; desarrollo rural.

Introdução

A construção de políticas públicas é um trabalho importante que envolve evidenciar e definir problemas na agenda governamental, produzir e disputar soluções ou alternativas para a agenda decisória e criar ou aproveitar momentos oportunos para vincular problemas a soluções (Kingdon, 1995, 2007; Zahariadis, 2007; Capella, 2018, 2020). Nestes fluxos, alguns indivíduos ou grupos destacam-se ao alocar recursos consideráveis com expectativas de despertar preocupações sobre determinadas questões, fazer os governantes perceberem problemas da mesma forma que eles e aproveitar janelas de oportunidades para aumentar a probabilidade das soluções que propõe serem escolhidas (Kingdon, 1995, 2007). Porém, este trabalho torna-se mais ou menos longo, árduo e conflituoso conforme as controvérsias em torno do tema, de modo que problemas e soluções não necessariamente virão aos pares ou se sucederão na formulação das políticas públicas (Cohen, March e Olsen, 1972; Kingdon, 1995, 2007).

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

No Brasil, profundas desigualdades no acesso à terra 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, refletem-se em intensos conflitos e diversas formas de violência (Medeiros, 1996; Sauer e Souza, 2008). Ao longo dos séculos, distintos indivíduos e/ou grupos vêm oferecendo à agenda governamental entendimentos diferentes destes problemas e acabam tendo maior ou menor participação na formulação de soluções à agenda decisória. Dentre as soluções, a reforma agrária tornou-se uma das mais controversas (Delgado, 2005; Medeiros, 2015).

O objetivo deste artigo é evidenciar como, em meados de 1960, um grupo de pessoas percebeu alguns dos problemas decorrentes do modo de ocupação do território brasileiro e criou uma organização que defendeu a reforma agrária no Brasil por quase cinco décadas. A Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), criada em 1967, ofereceu enquadramentos e soluções aos problemas relacionados a posse e uso da terra no país em distintos momentos políticos nacionais e internacionais. A associação assumiu tamanha importância que o registro de sua trajetória contribui para destacar uma parte das ideias (Kingdon, 2007) que permeiam as disputas por terra e território neste continente.

Além da introdução, o artigo foi organizado em oito seções. A primeira descreve os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. A segunda retorna a alguns eventos ocorridos nos anos 1940 e antecederam a ABRA. A terceira aborda a criação da associação durante a ditadura civil-militar que teve início em 1964, algumas de suas interpretações aos problemas fundiários dos anos 1970 e articulações para propor a reforma agrária no período da redemocratização. A quarta trata da participação da associação na elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do Governo Sarney em 1985, na Nova República. A quinta apresenta a participação da ABRA na Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, com uma Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA). A sexta discorre sobre a participação da associação nos debates sobre problemas fundiários no país nos anos 1990. A sétima analisa a participação da ABRA na formulação do II PNRA em 2003, após a primeira vitória de Lula à Presidência da República. Por fim, a oitava seção traz algumas considerações sobre as expectativas em torno de políticas de regulação fundiárias no Brasil.

Procedimentos metodológicos

O artigo resulta de uma pesquisa qualitativa de evidências em fontes diversificadas. Os procedimentos combinaram uma revisão e análise de documentos e bibliografias, como

leis, projetos de leis, notas técnicas, decretos e instruções normativas do Poder Executivo, relatórios de comissões e atas de reuniões do Poder Legislativo livros, teses, dissertações, periódicos científicos², boletins³, jornais, textos e vídeos produzidos e veiculados pela ABRA ou outras organizações rurais e materiais relacionados a políticas fundiárias no Brasil; com a aplicação de doze entrevistas e dois questionários com roteiros semiestruturados.

As entrevistas foram realizadas via Skype entre janeiro e agosto de 2020 junto a alguns associados a ABRA e integrantes da equipe técnica e de órgãos públicos responsáveis por formular o II PNRA em 2003. Foram gravadas e posteriormente transcritas e analisadas qualitativamente pelas autoras. Os questionários foram aplicados via correio eletrônico a uma ex-associada a ABRA e um integrante da equipe técnica que formulou o II PNRA, em função do tempo que eles dispunham para participar da pesquisa. Os entrevistados mobilizados no artigo foram identificados por sua vinculação à época da formulação das políticas públicas e da ordem do procedimento pelas pesquisadoras (E01, E02, E19, assim por diante).

Alguns antecedentes a fundação da ABRA

O discurso de posse de Harry Truman como Presidente dos Estados Unidos da América em 1949 marcou a história mundial, ao designar como “subdesenvolvidos” países onde parcela significativa da população vivia em situação de fome e pobreza (Rist, 2008). No Brasil, enquanto trabalhadores rurais, colonos, posseiros, foreiros e rendeiros organizavam-se em associações, uniões e ligas para resistir a exploração e defender reforma agrária via desapropriações, o pensamento econômico foi dominado pela ideia de superação do subdesenvolvimento com o apoio estatal para uma industrialização integral (Bielschowsky, 2000, Medeiros, 2015). Quando a estrutura fundiária e as relações de trabalho no campo começaram a ser apontadas como problemas para o desenvolvimento da economia nacional, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), o Partido Comunista do Brasil (PCB), setores progressistas da Igreja Católica e um grupo de economistas da Universidade de São Paulo (USP) tentaram oferecer soluções (Bielschowsky, 2000; Delgado, 2005).

As teses cepalinas, defendidas no Brasil sobretudo por Celso Furtado, justificavam a necessidade da reforma agrária porque uma agricultura baseada em grandes propriedades produzindo com pouca tecnologia e para exportar não atenderia demandas da industrialização e urbanização, pois causaria crises frequentes de abastecimento e inflação

² Dentre as 32 edições da Revista Reforma Agrária publicada pela ABRA entre 1985 e 2005.

³ Dentre eles 92 edições do Boletim Reforma Agrária publicado pela ABRA entre 1971 e 1984.

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

(Medeiros, 1994; Delgado, 2005). Já entre os integrantes do PCB, a necessidade da reforma agrária não era um consenso. Enquanto Caio Prado Jr., que acreditava no aumento do assalariamento, e Ignácio Rangel, preocupado com a liberação da superpopulação rural aos demais setores da economia, priorizavam regulamentar o trabalho, Alberto Passos Guimarães defendia reforma agrária para acelerar o capitalismo e o comunismo em restos feudais do país (Delgado, 2005).

Os setores progressistas da Igreja Católica, por sua vez, reconheciam o direito à propriedade de terras⁴, mas apoiavam uma reforma agrária via desapropriações mediante o pagamento de indenização (Medeiros, 1994, Bruno, 1995, Delgado, 2005). Por fim, o grupo de economistas vinculados a USP⁵ negava a necessidade de reforma agrária pois, se a função básica da agricultura fosse somente não pressionar a produção industrial, o Índice Geral de Preços e a balança comercial, as relações de trabalho e a estrutura fundiária do campo não seriam problemas para o desenvolvimento econômico brasileiro (Delgado, 2005).

Quando uma crise econômica, cambial e inflacionária se desencadeou no país no início dos anos 1960, duas interpretações surgiram na agenda (Grisa e Schneider, 2015). De um lado, acadêmicos como Celso Furtado e Alberto Passos Guimarães, políticos como João Goulart e organizações de trabalhadores rurais e camponeses defendiam a reforma agrária e outras reformas de base⁶ para dinamizar o mercado interno; de outro, os economistas da USP e a elite agrária nacional afirmavam que a agricultura cumpriria sua função na industrialização com políticas de infraestrutura, pesquisa agropecuária, crédito, assistência técnica e extensão rural, subsídio para insumos, seguro agrícola, garantia de preços mínimos, incentivos fiscais à exportação e expansão das fronteiras agrícolas (Grisa e Schneider, 2015). O encontro de distintas perspectivas defendendo as reformas e criticando a concentração de terras tornou a agrária o carro-chefe do projeto nacional desenvolvimentista (Medeiros, 1994; Tavares dos Santos, 1995).

O Governador Carvalho Pinto reconhecia os problemas fundiários do país e, mesmo avaliando que em São Paulo não eram tão graves, inseriu-os no Plano de Ação do Governo do Estado (PAGE)⁷ para dar um exemplo (Silva, 1993; Silva, 1996; ABRA, 2005). A solução, formulada por uma equipe da Secretaria de Agricultura composta pelos agrônomos José Gomes da Silva e Carlos Lorena, foi denominada Revisão Agrária para distinguir da

⁴ A Constituição Federal de 1946 previa o uso da propriedade em acordo com o bem-estar social e a promoção de uma distribuição justa entre todos via desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, com a prévia e justa indenização em dinheiro (BRASIL, 1946).

⁵ Dentre os quais Antonio Delfim Neto.

⁶ As reformas de base (sobretudo agrária, tributária, administrativa, bancária, eleitoral, constitucional) eram políticas econômicas e sociais propostas pela “Aliança para o Progresso”, programa de ajuda internacional lançado em 1961 por John Kennedy, Presidente dos EUA, para melhorar o nível de vida na América Latina.

⁷ Coordenado pelo jovem advogado Plínio de Arruda Sampaio.

reforma agrária enquanto uma “bandeira da esquerda” (Silva, 1993). O projeto de lei foi enviado à Assembleia Legislativa em abril de 1960 propondo converter todo o Imposto Territorial Rural (ITR) arrecadado no estado em assentamentos de trabalhadores rurais com financiamento e isenção fiscal para produzir alimentos (Tolentino, 2011). A tributação progressiva substituiria, gradualmente, grandes extensões de terras improdutivas por pequenas unidades familiares altamente tecnificadas, capitalizadas e funcionais à industrialização e urbanização nacional (Tolentino, 2011).

Todavia, as expectativas da elite paulista no PAGE eram políticas distributivas e a reação a Revisão Agrária foi imediata. Por sugestão de José Gomes da Silva, a Secretaria de Agricultura tentou obter o apoio da opinião pública por jornais, rádio e televisão, além de debates entre organizações patronais e de trabalhadores rurais do estado, para desvincular a Revisão Agrária do comunismo ou outras ideias consideradas subversivas à época (Silva, 1993, Silva, 1996, Tolentino, 2011). O projeto de lei foi noticiado na imprensa de todo o país e recebeu apoio de sindicatos e associações urbanas, da União das Cooperativas de São Paulo, de setores progressistas ou, mesmo, conservadores da Igreja Católica e do PCB (Tolentino, 2011). Entre os opositores estiveram a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP), os setores mais conservadores da Igreja Católica e o Partido Social Democrático (PSD) (Tolentino, 2011).

A Revisão Agrária foi aprovada em dezembro de 1960⁸, mas as expectativas na regulação do direito à propriedade e na redistribuição de terras em São Paulo reduziram a participação relativa do Governo Carvalho Pinto em uma solução aos problemas fundiários do país. Em abril de 1961 uma articulação da SRB no Senado Federal inviabilizou a execução da lei ao transferir a arrecadação do ITR dos estados para os municípios (Tolentino, 2011).

Depois da Revisão Agrária, José Gomes da Silva assumiu a direção do Centro de Treinamento de Campinas (CETREC) e, ainda motivado a debater soluções para problemas fundiários, propôs sediar um curso do Projeto 206 do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) (Silva, 1996). O III Curso Internacional de Reforma Agrária (CIRA) reuniu, entre maio e julho de 1963, dezenas de representantes dos órgãos públicos encarregados por programas de reforma agrária ou similares em países da América Latina⁹. O curso abordou a função da terra no desenvolvimento econômico e as experiências de reforma agrária no Japão e na Coreia do Sul, legitimou a Revisão Agrária e as ideias reformistas do Governo João Goulart junto a “Aliança para o Progresso” e possibilitou a

⁸ O Governo Carvalho Pinto chegou a criar o Assentamento Santa Helena, que beneficiou 113 famílias em Marília-SP, e o Assentamento Capivari, que beneficiou 72 famílias em Campinas-SP.

⁹ A exemplo da Superintendência de Política de Reforma Agrária (SUPRA), das Secretarias de Agricultura de São Paulo e de Goiás e do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária.

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

alguns participantes articularem-se no que ficou conhecido como Grupo de Campinas (Silva, 1993).

Em março de 1964 o Presidente João Goulart assinou o polêmico decreto prevendo desapropriações¹⁰ de terras no Brasil. O medo de setores conservadores na implantação de um regime comunista resultou em um golpe de Estado (Bruno, 1995). O Governo do Marechal Castello Branco, esforçando-se para absorver demandas reformistas, criou ainda em abril o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), que ficou responsável por propor uma reforma agrária “democrática e cristã” para neutralizar os conflitos no campo, modernizar a agricultura e desenvolver o capitalismo no país (Bruno, 1995; Medeiros, 1996).

Após o golpe, o Congresso Nacional continuou funcionando normalmente e colocou em tramitação o Projeto Badra¹¹. O Grupo de Campinas avaliou o projeto como um retrocesso e, quando o Governo Castello Branco manifestou apoio a ele, decidiu apresentar as soluções aos problemas fundiários que considerava viáveis ou desejáveis (Silva, 1993). O Presidente, a quem a Revisão Agrária¹² e o CIRA¹³ não haviam passado despercebidos, convidou um representante do Grupo de Campinas para participar da formulação do projeto de lei do governo (Silva, 1993; Silva, 1996; Tolentino, 2011).

Contudo, naquele período o Grupo de Campinas questionava a eficácia da tributação e, diante da força política dos proprietários de grandes extensões de terras, tinha começado a defender as desapropriações como instrumento prioritário da reforma agrária (Bruno, 1995). Esta solução divergiu da apresentada por representantes do Instituto de Pesquisa Econômica e Social (IPES) do Rio de Janeiro, mas, como estes eram maioria no GRET, o projeto de lei acabou sendo modificar o regime de posse e uso da terra via tributação, complementada pelas desapropriações, reforçar a função social da propriedade da terra¹⁴ e legitimar as pequenas propriedades rurais familiares (Bruno, 1995).

Contudo, as expectativas da elite nacional após o golpe eram em um conjunto de políticas distributivas e a reação à proposta do GRET foi imediata. O argumento era de que a forma mais rápida e eficaz do Estado solucionar o problema da ociosidade de terras no país seria ofertar infraestrutura produtiva (Bruno, 1995). Por seis meses, o GRET negociou

¹⁰ O Decreto nº 53.700 previa desapropriar para reforma agrária imóveis com área superior a 500 hectares ao longo de rodovias ou ferrovias federais e 30 hectares no entorno de obras de irrigação, drenagem ou açudagem feitas pela União.

¹¹ Elaborado pelo dep. Aniz Badra, tinha um viés produtivista que apresentava a desapropriação para a reforma agrária indenizada 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).

¹² Eleita em 1963 pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) como um modelo de reforma agrária para o país (Tolentino, 2011).

¹³ O Marechal Humberto Castello Branco esteve presente no encerramento do III CIRA em Recife-PE.

¹⁴ Integralmente atendida quando, simultaneamente, favorece o bem-estar dos proprietários, trabalhadores e suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; observa disposições legais que regulam relações de trabalho justas entre aqueles que a possuem e cultivam.

junto ao Congresso Nacional um texto que atendesse a distribuição racional da terra, mas ambiguidades, ressalvas e vetos transformaram o que seria a lei de reforma agrária em uma ampla “lei de desenvolvimento rural” (Bruno, 1995; Silva, 1996, E12¹⁵).

O Estatuto da Terra foi promulgado em novembro de 1964, mas as expectativas na regulação do direito à propriedade e em uma redistribuição de terras reduziram a participação relativa do Grupo de Campinas nas soluções para problemas fundiários do país no início do regime militar. Para além daqueles mecanismos considerados indispensáveis pelo Grupo de Campinas para a reforma agrária, a legislação definiu um amplo conjunto de instrumentos de distribuição de recursos para a modernização da agricultura sem redistribuir a terra no país.

A criação da ABRA em 1967

Avaliando a morosidade do Governo Castello Branco nas desapropriações, quarenta e três pessoas que atuavam como engenheiros agrônomos, funcionários públicos, padres, sindicalistas, professores universitários, advogados ou outros, associaram-se para defender a reforma agrária no Brasil (Côrtes, 1990). A ABRA foi criada em setembro de 1967 e a sede instalada junto a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag)¹⁶ no Rio de Janeiro-RJ. No estatuto, eles definiram a reforma agrária como um processo de mudança no regime de posse e uso da terra que teria como único critério de avaliação o número de famílias que receberam terras na época da promulgação da lei (ABRA, 1967). A convite de Gomes da Silva, o sociólogo e professor José Arthur Rios assumiu como diretor-presidente (E12).

Já no Governo Costa e Silva, o programa de modernização da agricultura baseou-se nos argumentos do grupo de economistas da USP (Delgado, 2005). O Governo Médici, vendo a ocupação do território como um problema de segurança nacional, criou em 1970 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com objetivo de distribuir terras públicas e devolutas sobretudo na Amazônia, Cerrado e faixas de fronteira do país. Em 1971 Gomes da Silva assumiu a presidência da ABRA e, transferindo a sede para Brasília-DF, passou a solicitar audiências com os governantes em favor da reforma agrária (Côrtes, 1990, E12).

Diante do medo da elite nacional da estatização de terras, a ABRA defendia o direito à propriedade de terra em acordo com sua função social, mas propunha um conjunto de medidas diretas (como desapropriar, dividir ou reaglutinar) e indiretas (tributar,

¹⁵ Ex-associado à ABRA em entrevista concedida às autoras em 22/10/2020.

¹⁶ Fundada em 1963, a Contag é a primeira e única entidade sindical de caráter nacional legalmente reconhecida pelo Ministério do Trabalho para representar trabalhadores rurais e agricultores familiares.

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

regulamentar arrendamentos e parcerias, leis sociais e de sindicalização rural) para prevenir ou corrigir problemas fundiários e incluir os trabalhadores rurais no desenvolvimento nacional (Lorena, 1971). Os associados tinham expectativas de não serem considerados subversivos pelos órgãos de repressão do regime autoritário mediante suas expertises (ABRA, 200; Silva, 1993).

Em 1971 a associação relançou o boletim “Reforma Agrária”¹⁷, para denunciar os problemas na posse e uso da terra e as distorções no conceito de reforma agrária causadas por programas de colonização, titulação e tributação dos governos militares (ABRA, 1976; Côrtes, 1990). A persistência para manter uma publicação mensal curta e em linguagem acessível aos trabalhadores rurais durante a ditadura tornou a ABRA cada vez mais conhecida (Côrtes, 1990, E12). Os associados também prestavam assessorias a Contag, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, federações, universidades, ao Poder Legislativo, entre outros que manifestassem interesse no tema, com o objetivo principal de chamar a atenção da classe média para a necessidade de uma reforma agrária (Silva, 1996, E12). A associação era administrada por assembleias anuais e trabalho voluntário de uma direção eleita, em geral, a cada três anos. A dedicação de Gomes da Silva resultou em uma ampla rede de interessados na questão fundiária em todo o país (E12).

O esgotamento de um longo ciclo de crescimento econômico no país no final dos anos 1970 estabeleceu novos arranjos políticos e formas de luta pelo direito à terra, mas, ao contrário das grandes mobilizações da década de 1960, a reforma agrária era uma demanda restrita às organizações dos trabalhadores rurais (Graziano da Silva, 1985; Delgado 2005; Medeiros, 2015). Para seguir propondo uma solução, a ABRA aprimorou suas articulações.

Em 1978 a sede da associação retornou para Campinas-SP. Em 1979 a ABRA, o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Destilação e Refinação de Petróleo de Campinas e Paulínia (Sindpetro) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP) reuniram no “Fórum dos Não Consultados” representantes de setores que não participaram da formulação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) em 1975, como os trabalhadores rurais, petroleiros, conservacionistas, consumidores e acadêmicos (ABRA, 1980). O argumento em favor da reforma agrária era que redistribuir terras no país permitiria produzir matérias-primas para suprir a demanda energética nacional conservando o ambiente.

Com o fim do bipartidarismo, em 1980 a ABRA assessorou a oposição na criação dos Partidos dos Trabalhadores (PT) e do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Em

¹⁷ O boletim, em tiragens de três mil exemplares financiadas pela Contag, tinha entre dez e vinte páginas com um editorial, artigos de diretores da ABRA, sindicalistas ou professores universitários, notícias e estudos sobre o tema da terra no Brasil e no mundo, comentários, elogios e sugestões dos leitores.

1983 convocou¹⁸ a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA). Também assessorou, reiterando sua proposta de nunca assumir a direção, novos sindicatos e organizações dos trabalhadores rurais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984 (Côrtes, 1990; Stédile, 1992, E12).

Nos anos 1980 os associados começaram a elaborar projetos para custear pesquisas e capacitações (Côrtes, 1990, E12). Por meio deles, a ABRA ampliou a sede, multiplicou as evidências científicas acerca dos problemas relativos à posse e uso da terra no país e em 1985 modificou significativamente seu periódico. A nova “Revista Reforma Agrária”¹⁹ passou a oferecer informações cada vez mais especializadas, mas, com uma linguagem mais difícil para os trabalhadores rurais, acabou perdendo parte dos leitores (Côrtes, 1990).

A participação da ABRA na elaboração do PNRA da Nova República em 1985

Com a derrota do movimento das “Diretas Já” em 1983, Tancredo Neves venceu as eleições presidenciais indiretas de 1984 pela Aliança Democrática²⁰. O programa, embasado pelo do PMDB, desvincilhava-se das políticas fundiárias dos governos dos militares criticando a especulação com terras, priorizando as desapropriações e a participação da Contag e de setores progressistas da Igreja Católica no debate (Silva, 1987; Bruno, 2003).

Tancredo, ao assumir a Presidência em janeiro de 1985, reconhecia os problemas fundiários e a expectativa da ABRA era que Gomes da Silva²¹ seria nomeado ao INCRA (Silva, 1987). Em abril Tancredo foi afastado por motivo de saúde e seu vice assumiu interinamente reconhecendo a gravidade dos conflitos por terra na Amazônia e as demandas dos setores progressistas da Igreja Católica (Silva, 1987). Em um clima tenso, o Presidente Sarney criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), para o qual nomeou Nelson Ribeiro, e designou Gomes da Silva ao INCRA (Silva, 1987).

Ainda em abril Tancredo faleceu. José Sarney assumiu a Presidência garantindo o direito à propriedade da terra aos que estivessem produzindo e reforma agrária aos “excluídos do campo” (Bruno, 2003). Embora alguns diretores da ABRA²² contestassem a participação no Governo Sarney, a maior parte dos associados acreditava que uma

¹⁸ Junto a Contag, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

¹⁹ As tiragens entre cem e cento e cinquenta páginas publicadas quadrimestralmente pela Editora Joruês, mesmo com Côrtes ou atrasos por dificuldades financeiras, incluíram entrevistas, reportagens e uma agenda de eventos.

²⁰ Coligação entre o PMDB, principal partido da oposição, e a Frente Liberal, uma dissidência do regime militar.

²¹ Associado mais expoente da ABRA que desde 1982 participava do Governo Franco Montoro em São Paulo.

²² Dentre os 26 eleitos no início de 1985 para a direção da ABRA estavam alguns de seus sócios fundadores, acadêmicos, lideranças de movimentos sociais de luta pela terra e dos trabalhadores rurais e representantes de setores progressistas da Igreja Católica.

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

legislação eficaz na Nova República iria solucionar a situação dos trabalhadores rurais do país (Côrtes, 1990). A direção, então, decidiu fomentar entre as organizações favoráveis um programa em comum para executar a reforma agrária (Sampaio, 1985).

Gomes da Silva, vendo uma janela de oportunidade, propôs ao Presidente um plano para especificar a política e começar a executá-la em setembro, antes do novo ano agrícola da maioria das regiões brasileiras (Silva, 1987). A solução foi elaborada por uma equipe com funcionários do INCRA, representantes de organizações dos trabalhadores rurais e não-governamentais, além de consultores de todas as regiões do país, vários deles associados a ABRA (Silva, 1987, Q01²³). O PNRA apresentado pelo MIRAD/INCRA ao Governo Sarney previa modificar o regime de posse e uso da terra via desapropriação de áreas de tensão ou onde prevalecia o complexo latifúndio-minifúndio, indenizando em Títulos da Dívida Agrária (TDA)²⁴ com valor calculado pela declaração ao ITR, e era complementado pela colonização, por tributação e subsídios aos assentados (Silva, 1987).

A proposta, lançada em maio no IV Congresso Nacional da Contag, obteve apoio da CNRA, de organizações dos trabalhadores rurais e de diversas federações e sindicatos dos trabalhadores de indústrias, comércio e serviços do país (Silva, 1987). Contudo, a reação da elite agrária nacional ao PNRA foi imediata. O próprio Presidente, ao receber o primeiro mapa com as áreas prioritárias assinaladas em vermelho, exclamou que parecia que o país estava “menstruado” (Silva, 1987). Ainda em maio, proprietários de grandes extensões de terras no Brasil criaram a União Democrática Ruralista (UDR) e a ofensiva resultou em dois decretos²⁵ do Presidente Sarney em julho que dificultaram a delimitação de áreas prioritárias para a reforma agrária (Silva, 1987).

Com a forte oposição da UDR e de outras organizações patronais, como a SRB, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), o Presidente prorrogou a assinatura do PNRA e inviabilizou o cronograma para sua execução (Silva, 1987). Estas organizações começaram a oferecer ao Governo Sarney percepções e soluções distintas daquelas oferecidas pela ABRA para os problemas relacionados ao regime de posse e uso da terra no país. Em setembro a imprensa divulgou que, a pedido do Palácio do Planalto, o Conselho de Segurança Nacional (CSN) elaborava outro plano de desenvolvimento rural que retirava a questão fundiária da centralidade do debate (Silva, 1987).

²³ Ex-associada a ABRA em questionário respondido às autoras em 02/06/2020.

²⁴ A Emenda Constitucional nº10 de novembro de 1964, elaborada pelo GRET, havia alterado a Constituição Federal de 1946, permitindo desapropriar áreas para reforma agrária com indenização prévia e justa em títulos da dívida pública.

²⁵ O decreto nº 91.390 declarava todo o município de Londrina-PR como área prioritária e o nº91.395, somente o imóvel denominado Apucarantina (Silva, 1987).

O PNRA foi promulgado em outubro de 1985, mas as expectativas na regulação do direito à propriedade e em uma redistribuição de terras reduziram a participação relativa da ABRA em uma solução aos problemas fundiários do país na Nova República²⁶. Após uma série de alterações na estrutura, objetivos e fontes de financiamento da proposta do MIRAD/INCRA, o envolvimento dos advogados Fábio de Oliveira Lucchesi e Célio Borja resultou na exclusão das áreas prioritárias e na substituição das desapropriações por negociações caso a caso (Silva, 1987). O decreto do PNRA assinado pelo Presidente Sarney não especificou os mecanismos considerados indispensáveis pela ABRA para uma reforma agrária no Brasil e, ainda em outubro, Gomes da Silva pediu exoneração da presidência do INCRA.

A participação da ABRA na Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988

Em 1985 o Presidente Sarney convocou uma ANC e em 1986 o então presidente da ABRA, Plínio de Arruda Sampaio, foi eleito deputado constituinte pelo PT/SP. Enquanto a UDR e Antonio Delfim Neto, também eleito constituinte, declaravam publicamente interesse em retirar do novo texto constitucional os “penduricalhos” do direito à propriedade da terra, a associação estava otimista em especificar no novo texto constitucional uma reforma agrária para o desenvolvimento social e democrático do país (Graziano da Silva, 1987; Sampaio, 1987; Silva, 1987). A ANC foi instalada em fevereiro de 1987 e incluiu a reforma agrária em uma subcomissão da Comissão de Ordem Econômica.

Ainda em fevereiro a ABRA realizou seu I Encontro Nacional. As principais decisões foram descentralizar o trabalho em coordenações estaduais e participar junto a CNRA da formulação de uma Emenda Popular sobre reforma agrária²⁷ (ABRA, 1987; ANC, 1987). Os pontos cruciais da emenda da CNRA, que partiram de demandas da Contag e do MST, eram a “obrigação social” da propriedade da terra, indenizar desapropriações em TDAs com base na declaração para fins tributários, perda sumária de imóveis rurais abandonados, imissão automática na posse das áreas desapropriadas e estabelecer uma área máxima para imóveis rurais (Silva, 1989). O novo princípio da “obrigação social” seria atender, simultaneamente, o aproveitamento racional, conservar o ambiente, cumprir os regulamentos das relações de trabalho e produção, respeitar a área máxima regional e os direitos de populações indígenas nas imediações (ANC, 1987).

²⁶ No mesmo dia em que assinou o decreto do PNRA, o Presidente Sarney também assinou a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) elaborada pelo CSN (Silva, 1987).

²⁷ O regimento interno da Constituinte previa que a Comissão de Sistematização receberia emendas populares sobre qualquer tema, apresentadas por três entidades e assinadas por, no mínimo, 30 mil eleitores.

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

A ABRA²⁸ defendeu a emenda na subcomissão em abril, argumentando que até mesmo os países capitalistas mais desenvolvidos intervinham de algum modo no direito à propriedade da terra (ANC, 1987). Em maio, quando o relatório da subcomissão adotou os parâmetros propostos pela CNRA, a reação dos deputados conservadores foi imediata (Silva, 1989). A tumultuada votação do substitutivo que reintroduzia a função social sem a expressão “simultaneamente”, escondia meios para o pagamento prévio de desapropriações e transferia a definição de áreas prioritárias e demais instrumentos da reforma agrária para leis ordinárias, resultou em pífios dois artigos (Silva, 1989). Na Comissão de Ordem Econômica as polêmicas em torno da desapropriação de “terras produtivas” e da área máxima resultaram em apenas um artigo sobre a “função social potencial”²⁹ da propriedade da terra (Silva, 1989).

As duas emendas populares sobre reforma agrária, uma da CNRA e outra do MST, da CPT e da Central Única de Trabalhadores (CUT), foram enviadas em agosto à Comissão de Sistematização somando 1,2 milhões de assinaturas³⁰ (Silva, 1989, Buttó, 2009). A CNRA havia conseguido apoio da nova população urbana do país, como trabalhadores das indústrias e parte da classe média, que se preocupava com as imigrações e o crescimento das favelas (Buttó, 2009). Representantes da Contag e CPT defenderam as emendas em setembro, mas o presidente da mesa³¹, por entender que substituíam a seção sobre reforma agrária do anteprojeto, retirou-as da votação em novembro (Buttó, 2009). A Comissão de Sistematização aprovou a simultaneidade dos quatro parâmetros da função social da propriedade, tornou insuscetível desapropriar os pequenos e médios imóveis rurais de proprietários que não possuíssem outro, mas excluiu do texto o rito sumário³² e a imissão de posse³³, remetendo duas questões cruciais para a execução da política a leis complementares (Silva, 1989).

No início de 1988 uma conciliação no Plenário Final garantiu o direito à propriedade da terra em acordo com a função social, bem como desapropriar por utilidade pública ou interesse social mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvados casos previstos na Constituição, enquanto uma emenda impediu a penhora de pequenas propriedades rurais (Silva, 1989). Em maio os constituintes, assessorados pela ABRA ou SRB, tentaram um texto conciliatório na reforma agrária, mas impasses em torno das desapropriações inviabilizaram a negociação (Silva, 1989). As disputas intensificaram nas

²⁸ Dentre eles o advogado Luis Edson Fachin, então conselheiro editorial da Revista Reforma Agrária.

²⁹ “Quando se é, ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado” (Silva, 1989).

³⁰ O que representava quase dois por cento do eleitorado brasileiro na época.

³¹ O sociólogo Fernando Henrique Cardoso (Buttó, 2009).

³² Ações de desapropriação não poderiam ser interrompidas por recursos ou contestações dos proprietários.

³³ Procedimento para garantir que o INCRA fosse colocado na posse de um imóvel desapropriado enquanto havia o direito do proprietário sobre ele.

votações³⁴, de modo que nem o texto da Comissão de Sistematização, nem a emenda proposta pelo Centrão³⁵ (tornando insuscetível desapropriar as chamadas “propriedades produtivas”) foram aprovados (Silva, 1989). Por fim, o texto alternativo aprovado suprimiu a expressão “cuja inobservância permitirá sua desapropriação” dos parâmetros da função social e tornou insuscetível desapropriar as “propriedades produtivas” (Silva, 1989).

A nova Constituição Federal Brasileira foi promulgada em outubro de 1988, mas as expectativas na regulação do direito à propriedade e na redistribuição de terras reduziram a participação relativa da ABRA em soluções aos problemas fundiários na redemocratização do país. O termo “propriedades produtivas” abriu margens para interpretações jurídicas que poderiam ressaltar os critérios econômicos da função social do direito à propriedade da terra, em detrimento dos ambientais e trabalhistas, na definição das áreas prioritárias (Pereira, 2015). Ademais, ao propor indenização prévia em TDAs resgatáveis em até vinte anos com garantia do valor real do imóvel, também consolidou a tendência de pagar os proprietários com base no mercado de terras (Pereira, 2015). Com as sucessivas vitórias da UDR, a CFB de 1988 não especificou os mecanismos considerados indispensáveis pela ABRA para a reforma agrária no Brasil (Silva, 1988, 1989).

A reforma agrária e a ABRA nos anos 1990

Em 1989 Fernando Collor foi eleito Presidente da República. Em meio a difusão do pensamento neoliberal³⁶, a reforma agrária sofria uma crise para justificar-se no Brasil fosse pela dimensão massiva e produtivista ou parcial e social (Abramovay e Carvalho Filho, 1993; Medeiros, 1994). Em 1990 o PT instalou o Governo Paralelo e Gomes da Silva viu uma janela de oportunidade para propor um plano que especificasse a política (Silva, 1993). Após o impeachment de Collor, o PNRA do Governo Paralelo para o Presidente Itamar Franco foi uma política social para beneficiar trabalhadores rurais com baixa renda (Silva e Silva, 1991).

Em 1993 o Congresso Nacional aprovou as Leis Agrária e do Rito Sumário. Enquanto a primeira definiu os critérios para a “propriedade produtiva”, a segunda não especificou que a imissão de posse ao INCRA não seria interrompida caso o proprietário apresentasse recurso contra o laudo de vistoria, submetendo a reforma agrária ao tempo de julgamento pelo Poder Legislativo do mérito de cada desapropriação (Abramovay, Carvalho

³⁴ O novo regimento, de dezembro de 1987, previa que as emendas coletivas ou individuais com assinatura (não votos) de 280 constituintes teriam preferência na votação e, caso não fossem aprovadas, o texto da Comissão de Sistematização precisaria ser confirmado pelo voto (não assinatura) de 280 constituintes (Silva, 1989).

³⁵ O grupo suprapartidário de centro-direita criado em novembro de 1987 por uma cisão do PMDB, colocou fim à Aliança Democrática enquanto núcleo de sustentação da Nova República.

³⁶ O Presidente Collor, seguindo recomendações do Consenso de Washington de 1989, extinguiu o MIRAD e reduziu a participação do Estado na gestão da estrutura fundiária nacional (Sauer e Souza, 2008).

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

Filho e Sampaio, 1993). Como a regulamentação da CFB aumentou as mobilizações dos trabalhadores rurais, em 1995 o Governo FHC criou um programa de reforma agrária e recebeu lideranças do MST no Palácio do Planalto (Medeiros, 1994; Lerrer, 2003; Sauer e Souza, 2008).

Em 1995 a ABRA aderiu ao Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo³⁷, contribuiu com um “Seminário Internacional sobre Reforma Agrária e Agricultura Familiar” na Câmara dos Deputados e com o projeto do Banco Mundial para a América Latina (E10³⁸, E12). Mesmo com a reforma agrária na agenda governamental, as organizações favoráveis eram fortemente reprimidas e a repercussão internacional da violência policial contra trabalhadores rurais em Eldorado dos Carajás-PA resultou na criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) pelo Governo FHC em 1996. O ministro convidou a ABRA, por sua expertise, para apresentar percepções e soluções ao problema (E12).

Em 1996 Gomes da Silva faleceu. A perda do mais notório associado, aliada a outros fatores, afetou a capacidade de articulação da associação (E06³⁹, E07⁴⁰). Naquele período, organizações de trabalhadores rurais começaram a estruturar equipes técnicas e reduziram a demanda por consultorias (E06). Parte dos associados também percebeu novos problemas relacionados ao uso da terra e redirecionou os debates, por exemplo, para a Agroecologia (E06). Por fim, uma crise financeira⁴¹ em 1999 obrigou a ABRA a fechar a sede e interromper a revista, limitando consideravelmente seu raio de ação (Teixeira, 2000, E12).

O Governo FHC seguiu as diretrizes do Banco Mundial, ajustou as políticas fundiárias ao neoliberalismo e em 1999 criou os Programas Novo Mundo Rural e Banco da Terra (Sauer e Souza, 2008; Gomes, *et.al.*, 2015). Os programas não especificaram os mecanismos considerados indispensáveis pela ABRA para a reforma agrária no país. Em 1999 MEPF foi transformado em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e este, em 2000, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A participação da ABRA na formulação do II PNRA em 2003

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições presidenciais. A prioridade de Lula, ao assumir a Presidência em janeiro de 2003, era o combate à fome e a promoção

³⁷ Composto por trinta entidades da CNRA, a Terra de Direitos, as Pastorais Sociais, o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CNBB), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) (Scherer-Warren, 2013)

³⁸ Associado a ABRA em entrevista concedida às autoras em 07/08/2020.

³⁹ Associado a ABRA em entrevista concedida às autoras em 03/04/2020.

⁴⁰ Associado a ABRA em entrevista concedida às autoras em 07/04/2020.

⁴¹ Mantida pelo trabalho voluntário de cerca de 650 associados ou simpatizantes e contribuições anuais dos sócios, projetos, vendas de publicações, doações, subvenções e consultorias (Novaes e Porto, s./d.).

da segurança alimentar no país. O programa da Coligação Lula Presidente, que contou com a colaboração de associados a ABRA⁴², também propunha um PNRA via desapropriação para o desenvolvimento sustentável e solidário do país (Vida Digna no Campo, 2002, E10).

O Presidente Lula reconhecia a existência de problemas fundiários no país e, mantendo-os na agenda, designou Miguel Rossetto ao MDA (E09⁴³). A ABRA, que tinha expectativas na nomeação de Plínio de Arruda Sampaio, criticou a escolha (E01⁴⁴, E06). A partir de demandas do Fórum Nacional por Reforma Agrária e Justiça no Campo, o Presidente nomeou Marcelo Resende ao INCRA e este convidou Plínio para assessorar o gabinete (E06, E09). Em clima de otimismo, Plínio viu uma janela de oportunidade e propôs ao Governo Lula um plano para especificar a reforma agrária (E09).

Contudo, no início de 2003 o MDA não pretendia enviar um PNRA à agenda decisória pois, ao ponderar o diálogo de sua agenda com as dos demais setores governamentais e do Governo Lula com o Congresso Nacional e as organizações dos trabalhadores rurais, iria executar uma reforma agrária (E04⁴⁵, E05⁴⁶). Para isto, as ações emergenciais do INCRA estariam em acordo com o Programa Fome Zero e seriam cadastrar e distribuir cestas básicas para famílias acampadas (E05).

Mas, como as expectativas dos trabalhadores rurais após a eleição de Lula eram em uma redistribuição de terras no país, a reação foi imediata. Avaliando a morosidade do INCRA nas desapropriações, em julho diversas organizações favoráveis a reforma agrária, sobretudo o MST, começaram a reivindicar ao Governo Lula a meta de assentar um milhão de famílias em quatro anos (E05). Com esta mudança na dinâmica política, Plínio viu outra janela de oportunidade para propor o PNRA (E09).

Plínio, por sua expertise, foi convidado pelo MDA para coordenar o plano junto a Caio França, então coordenador do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) (E01, E04, E05). O cronograma tinha início em agosto e previa sessenta dias para que uma equipe composta por funcionários do MDA e do INCRA, representantes dos trabalhadores rurais e de movimentos de luta pela terra e pesquisadores de todas as regiões do país, alguns deles associados a ABRA, elaborasse uma proposta (Brasil, 2003a, E04, E05).

Diante dos entraves legais na definição das áreas prioritárias para a reforma agrária, naquele período MDA também começou a problematizar as “propriedades produtivas” e a buscar novas interpretações para problemas fundiários no país (E04, E05). O objetivo seria propor soluções mais adequadas às regiões e aos biomas e abranger outras

⁴² Gerson Teixeira, então diretor-presidente da ABRA, e José Graziano da Silva, conselheiro editorial da revista.

⁴³ Integrante do MDA em 2003 em entrevista concedida às autoras em 22/07/2020.

⁴⁴ Associado a ABRA em entrevista concedida às autoras em 04/03/2020.

⁴⁵ Integrante do MDA em 2003 em entrevista concedida às autoras em 19/03/2020.

⁴⁶ Integrante do MDA em 2003 em entrevista concedida às autoras em 20/03/2020

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

populações com acesso limitado à terra, como indígenas, extrativistas e arrendatários (Rossetto, 2003, E04). A inclusão de outros mecanismos no plano para além da desapropriação, como regularizar posses na Amazônia, gerou divergências entre os integrantes da equipe (E02⁴⁷).

A redação final da proposta ficou sob a responsabilidade de Plínio. O documento entregue em outubro ao MDA⁴⁸ previa modificar a estrutura fundiária via desapropriação de terras que descumprissem o critério econômico da função social⁴⁹, indenizando em TDAs com base valor do mercado⁵⁰; complementada por destinar terras públicas ou devolutas em faixas de fronteira, permuta, confisco ou execução de dívidas do ITR, compra e venda, regularizar terras ocupadas por remanescentes quilombolas, reassentar os não-índios ocupantes de territórios indígenas e os ribeirinhos desalojados por barragens, georreferenciar o território nacional e ofertar crédito e extensão rural aos beneficiários da reforma agrária (Brasil, 2003b).

O MDA, avaliando a defasagem nos índices de produtividade⁵¹ para definir as áreas prioritárias e as inconsistências em dados da demanda por terra⁵², decidiu adequar o plano à capacidade operacional e financeira do INCRA (E05). Ao final, a meta de famílias assentadas combinou a via da desapropriação com regularizar posses de boa-fé, destinar terras públicas ou devolutas, criar assentamentos florestais e reservas extrativistas, titular terras ocupadas por remanescentes quilombolas e reassentar atingidos por barragens ou grandes obras de infraestrutura e não-índios ocupantes de terras indígenas (Brasil, 2004).

O PNRA foi lançado em novembro de 2003 e as expectativas na regulação do direito à propriedade e na redistribuição de terras reduziram a participação relativa da ABRA em soluções aos problemas fundiários do país durante o primeiro Governo Lula. Para além dos mecanismos considerados indispensáveis pela ABRA para a reforma agrária, o plano definiu um amplo conjunto de instrumentos para regular, redistribuir, distribuir e constituir os direitos de distintas populações à posse e ao uso da terra no Brasil.

⁴⁷ Integrante da equipe que elaborou a proposta ao II PNRA em 2003 em entrevista concedida às autoras em 09/03/2020.

⁴⁸ O documento mencionava apenas a participação de Guilherme Delgado, José Juliano de Carvalho Filho, Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Bernardo Mançano Fernandes, que eram associados à ABRA, e Pedro Ramos, Fernando Gaiger da Silveira, Leonilde S. de Medeiros e Sérgio P. Leite, que não eram da ABRA.

⁴⁹ Os dados do Cadastro do INCRA indicavam cerca de 120 milhões de ha desapropriáveis em imóveis com mais de 15 módulos fiscais em todo o país, exceto na Amazônia Legal (Brasil, 2003).

⁵⁰ Previa alterar o critério de indexação financeira do TDA, vigente com Decreto nº578 de 24 de julho de 1991, com uma taxa referencial + juros de 6% ao ano (Brasil, 2003b).

⁵¹ Com base tanto no módulo fiscal quanto em índices de produtividade estipulados por Censos Agropecuários realizados pelo IBGE em 1970 e 1975.

⁵² Os dados da ouvidoria e do SIPRA do INCRA indicavam uma demanda emergencial de cerca de 170 mil famílias acampadas e uma demanda explícita de cerca de 900 mil famílias cadastradas em programas governamentais de acesso à terra (Brasil, 2003b).

Considerações finais

O artigo analisou como, por quase cinquenta anos, um grupo de pessoas percebeu e evidenciou problemas e ofereceu soluções para os conflitos relacionados a ocupação do território brasileiro. A partir de suas expertises, fundaram uma associação durante a ditadura civil-militar instalada no país nos anos 1960 e, desde então, lançaram mão de diversos meios tentando despertar a preocupação de governantes e setores da sociedade para a necessidade de modificar o regime de posse e uso da terra no país. Os associados utilizaram-se de periódicos, assessorias, consultorias, cursos, palestras, projetos, oficinas, audiências, seminários, fóruns, campanhas, entre outros, para definir os problemas fundiários na agenda governamental e associá-los a reforma agrária como uma solução na agenda decisória.

Em distintos momentos, eles viram janelas de oportunidade para definir mecanismos legais de regulação do direito à propriedade da terra (como função ou obrigação social) e de redistribuição de terras (como tributação ou desapropriação) para incluir os trabalhadores rurais no desenvolvimento do país. Todavia, o artigo evidencia que expectativas na definição destes mecanismos desencadearam reações que diminuíram a participação relativa do grupo nas decisões políticas. Além de apontar que grandes controvérsias a respeito de causas ou consequências dos problemas relacionados a terra e território no país não, necessariamente, os vinculam a soluções no processo de formulação de políticas fundiárias.

Nas décadas transcorridas desde o II PNRA, a ABRA continua articulada oferecendo interpretações e soluções aos problemas fundiários. Um exemplo foi realizar em 2012, junto a dezenas de organizações e movimentos, o I Encontro Unificado dos Trabalhadores e Povos do Campo, das Águas e Florestas. Um dos principais desdobramentos do evento foi a criação da Comissão Camponesa da Verdade, para lutar por reconhecimento, responsabilização e reparação dos crimes cometidos pelo Estado contra camponeses durante o regime autoritário. Atualmente, a ABRA e o campo unitário permanecem, na expectativa de garantir o atendimento da função social da propriedade da terra, o direito das populações tradicionais sobre seu território e evitar apropriações indevidas de terras públicas ou devolutas no país.

Reforma agrária pra quê? A análise das expectativas em torno da participação relativa da ABRA em decisões políticas suscita inquietações sobre quem, quando e como pode falar de problemas e soluções para os conflitos por terra e território. Quando combater a fome e promover segurança alimentar e nutricional voltam a ser prioridade na agenda governamental brasileira em meio a uma crise climática global, como aproveitar a janela de

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

oportunidade que se abre para definir novos mecanismos de regulação do direito à propriedade e redistribuição de terras no país? Em ecos desenvolvimentistas, talvez o plano seja incorporar novas perspectivas, paradigmas e métodos em uma escuta qualificada dos problemas e soluções para usufruir e bem-viver nos biomas brasileiros.

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.

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. **Videoteca virtual Gregório Bezerra**. Associação Brasileira de Reforma Agrária, 2005. (34 min) Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=1WJ9vBhR5Nw&list=PLuCYHAVIbSBnnlq23mC92ymzwTbIsRIAt>. Acesso em: 30 abr. 2024.

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

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

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária. Brasília, out. 2003b.

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

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.

BRUNO, R. A. L. Nova República: a violência patronal como prática de classe. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 284-310, jul./dez., 2003.

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.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CAPELLA, A. C. N. Policy agenda-setting studies: an overview of Brazilian research. **Revista de Administração Pública** (impresso), Rio de Janeiro, v. 54, p.1 498-1512, 2020.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25, 1972.

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.

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 em: 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.

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

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

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

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

MEDEIROS, L. S. Dimensões políticas da violência no campo. **Tempo**, v. 1, p. 126-14, 1996.

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

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

NATIVIDADE, M.M. **A questão agrária no Brasil (1961-1964):** uma arena de lutas de classe e intraclasse. 2013 Dissertação. (Mestrado em História), Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

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 em: 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.

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

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. (orgs.). **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. Reforma Agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, ABRA, ano 18, n. 2, p. 14-17, ago./nov., 1988.

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.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. 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, 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.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Vida Digna no Campo: Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores**, Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/17-vidadignanocampo.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (orgs.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.

Sobre as autoras

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano – Graduação 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). **OrcID** – <https://orcid.org/0000-0002-0915-0422>.

Cátia Grisa – Graduação 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), com Doutorado Sanduíche no Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), em Montpellier/França. Atualmente é professora adjunto 4 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Campus Litoral Norte e professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES/UFRGS). **OrcID** – <https://orcid.org/0000-0001-6685-4875>.

Como citar este artigo

CAPISTRANO, Milena de Oliveira Werneck de.; GRISA, Cátia. Reforma agrária pra quê? A trajetória da Associação Brasileira de Reforma Agrária na expectativa de regular e redistribuir o acesso à terra no Brasil. **Revista NERA**, v. 27, n. 3, e9732, jul.-set., 2024.

Declaração de Contribuição Individual

As contribuições científicas presentes no artigo “**Reforma agrária pra quê? A trajetória da Associação Brasileira de Reforma Agrária em defesa de regular e redistribuir o direito à terra no Brasil**” foram elaboradas em conjunto pelas autoras **Milena de Oliveira Werneck de Capistrano** e **Cátia Grisa**. Ambas cooperaram nas escolhas teóricas, conceituais e metodológicas, na criação do trabalho e na análise e discussão dos resultados. Enquanto a primeira autora ficou especialmente responsável por conduzir a aquisição, a análise e a interpretação dos dados e por redigir o manuscrito; a segunda autora ficou responsável também pela análise e interpretação dos dados, por supervisionar a investigação e pela revisão crítica.

REFORMA AGRÁRIA PRA QUÊ? A TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA NA EXPECTATIVA DE REGULAR E REDISTRIBUIR O ACESSO À TERRA NO BRASIL

Recebido para publicação em 10 de dezembro de 2023.

Devolvido para revisão em 18 de abril de 2024.

Aceito a publicação em 30 de abril de 2024.

O processo de editoração deste artigo foi realizado por Lorena Izá Pereira e Camila Ferracini Origuela.