



---

**Universidade de Brasília – UnB**  
**Instituto de Ciência Política – IPOL**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

---

**Movimentos Sociais e a construção institucional do  
Ministério do Desenvolvimento Agrário:  
a emergência de um subsistema de políticas para o desenvolvimento rural**

Samuel de Albuquerque Carvalho

Brasília  
2021

Samuel de Albuquerque Carvalho

**Movimentos Sociais e a construção institucional do  
Ministério do Desenvolvimento Agrário:  
a emergência de um subsistema de políticas para o desenvolvimento rural**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Rebecca Neaera Abers.

Brasília  
2021

Samuel de Albuquerque Carvalho

**Movimentos Sociais e a construção institucional do  
Ministério do Desenvolvimento Agrário:  
a emergência de um subsistema de políticas para o desenvolvimento rural**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Rebecca Neaera Abers.

Rebecca Neaera Abers (UnB) – Presidente  
Instituto de Ciência Política – IPOL

Marisa von Bülow (UnB)  
Instituto de Ciência Política – IPOL

Camila Penna de Castro (UFRGS)  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH

Para minhas filhas, **Luiza e Júlia**,  
que chegaram enquanto essa dissertação era escrita  
e a quem dedico não só esta conquista,  
mas todos os dias da minha vida daqui em diante.

Para meus avós, **Anna Maria e Carlos Theodoro**, *in memoriam*,  
que partiram enquanto essa dissertação era escrita,  
não sem antes me transmitirem em vida  
o amor aos livros, ao conhecimento e à ciência,  
e a inquietude diante do “desconcerto do mundo”.

Para o padrinho **Everlindo Henklein**, *in memoriam*,  
que também partiu enquanto essa dissertação era escrita,  
um “genoroso mestre” nas palavras do amigo Dari,  
e fez parte da história que inspira esta dissertação,  
na luta dos sem-terra e da Comissão Pastoral da Terra no Paraná.

## Agradecimentos

Essa dissertação reflete parte significativa de minha trajetória de vida, e contou com o apoio fundamental direto e indireto de muitas pessoas.

Agradeço em primeiro lugar, meus pais, Maria do Carmo e Gilberto, pela inspiração política e intelectual desde os primeiros passos e as primeiras palavras. Militantes fundadores do Partido dos Trabalhadores no Paraná, eles me apresentaram uma vida de opção e compromisso de classe. Me ensinaram a escolher um lado da história e a fazer parte dela. Foi através deles que ainda criança tive contato pela primeira vez com a luta dos sem-terra e dos trabalhadores rurais. Devo a eles muito do que sou – literalmente minha vida, mas também meus valores, minhas causas, minha fé, minha esperança no mundo e meu amor pelas pessoas, sobretudo às mais humildes e as que mais clamam por justiça. Não posso deixar de dedicar um agradecimento especial à minha mãe por minha trajetória acadêmica como um todo – desde a opção pelas ciências sociais, na graduação, até a defesa desta dissertação. Foi quem me despertou, desde os primeiros passos acadêmicos, para o interesse nos estudos sobre nas relações entre sociedade civil e Estado, democracia e participação social e a luta dos movimentos sociais pela construção de políticas públicas. No desenvolvimento desta pesquisa de mestrado ela foi mais que uma guia – foi parceira, motivadora, revisora, crítica e em grande parte responsável por eu conseguir superar inúmeras dificuldades na conclusão desta dissertação.

Foi minha mãe também quem me apresentou à minha professora e orientadora, Rebecca Abers, a quem também agradeço imensamente por me reintroduzir na vida acadêmica e me guiar nessa jornada. Não tenho dúvidas de que, como brincam alguns colegas, sou “*um privilegiado sim*” por ter uma orientadora dedicada, compreensiva e incentivadora, me ajudando a escapar dos becos sem saída e a encontrar os caminhos para avançar, sempre alimentando minha gana em explorar o objeto de estudo e a minha própria autoestima. Para além disso, seu próprio trabalho e produção teórica excepcional se tornou a grande referência e fonte da *inspiração criativa* que fundamenta o estudo apresentado nesta dissertação.

Agradeço também a Marisa Von Bülow e Camila Penna pelas valiosas contribuições nas bancas de qualificação e defesa, além de tantas outras oportunidades ao longo de todo o curso de mestrado no Instituto de Ciência Política da Unb. Em nome delas e da professora Rebecca estendo estes agradecimentos a todos e todas as alunas,

alunos, professoras, pesquisadoras e pesquisadores do grupo de pesquisa Repensando as Relações entre Sociedade e Estado – Resocie, com quem em mais de uma oportunidade pude compartilhar questões pertinentes a este trabalho. Da mesma forma, agradeço ao Instituto de Ciência Política – IPOL e todo o seu corpo docente, bem como à Universidade de Brasília – UnB pela oportunidade de cursar este mestrado em Ciência Política. Na pessoa da Thaynara Bandeira agradeço à toda a equipe de funcionários do IPOL cujo apoio, dedicação e suporte foi fundamental em todo este processo.

Também responsáveis por parte fundamental dessa trajetória, agradeço a Pedro Lapa e Maria Fernanda Ramos Coelho por me abrirem o caminho e as portas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde – graças a eles – tive o privilégio de trabalhar entre 2015 e 2016, e onde pude vivenciar uma breve, porém extraordinária experiência de trabalho, e constituir uma imensa rede de trabalho, amizade e companheirismo que mudou definitivamente o curso de minha vida. Estendo também os agradecimentos ao então ministro Patrus Ananias e tantos colegas – *companheiros!* – com quem pude compartilhar essa tão rica experiência, a quem represento aqui, além de Maria Fernanda, minha então *chefa* à frente da Secretaria Executiva do Ministério, também nas pessoas de Nilton Tubino, Luiza Dulci, Celia Watanabe, Michela Calaça, Rodrigo Amaral e Severine Macedo – *voltaremos!*

Agradeço também à Elisângela Araújo, Secretária Agrária Nacional do PT, por sua compreensão e apoio quando precisei me dedicar a esta dissertação em meio a tantas demandas de trabalho na Secretaria. Agradeço ainda aos companheiros militantes e dirigentes dos movimentos sociais com quem tive a honra e orgulho de conviver ao longo desses anos, que me acolheram e tanto me ensinaram sobre este universo apaixonante dos povos do campo, das florestas e das águas e da luta por reforma agrária, pela defesa da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais e por soberania e segurança alimentar e nutricional: MST, MPA, MMC, MAB, CPT, Contag, Contraf, Conaq, CNS, MAM, MCP, MPP, PJR, MTC, ABRA, CMP, DESER, ASA, ANA, ABA, FASE, FBSSAN, Unicopas, Unicafe, Terra de Direitos, entre tantos outros.

Agradeço também aos meus irmãos, Myriam, Gabriel, Bruna e Brenda, pela força, amor e carinho, sem dúvida um dos alicerces fundamentais para encarar esta jornada. Aos outros irmãos que a vida me deu, a quem tive a imensa alegria e privilégio de conhecer e durante a graduação na UFSCar, que até hoje formam outro destes alicerces, com quem também compartilho parte fundamental da formação de meu caráter e da minha formação

intelectual e política. Embora sejam tantos – possivelmente incontáveis – gostaria de nomear aqui alguns *tsunâmicos* com quem até hoje convivo e aprendo cotidianamente, e em nome de quem eu gostaria de representar a todos os amigos da UFSCar – Tixa, Morais, Dom Quixote, PC Ramos, Du, Heres, Raquel, Marcelo, Pícaro, Julia, Leandro, Pekenó, Codorna, Vareta, Péricles, Caê, Tom Cruise, Braga, Delega, Jon, Sloth, Marcela, Tirisco, Silvano, Bob, Karina, Ivã, Bizantina, Lisa, Vivi, Chris, Lilian, Carol, Flávia, Sol, Marina, Antonio, Camila... entre tantos outros, para mencionar ao menos alguns dos que após tantos anos ainda seguem presentes e com quem continuo a aprender e a crescer.

Agradeço também a meus sogros, Malu e Ricardo, que além do carinho e acolhimento, me deram apoio fundamental para que eu pudesse me dedicar *no início da reta final* da redação desta dissertação, quando a Júlia e a Luiza chegaram reivindicando atenção, dedicação e tempo 24 horas por dia...!

E por fim, quero dedicar um agradecimento muito especial a quem me incentivou desde o começo a trilhar essa jornada, e esteve ao meu lado em cada dia. Que nunca me deixou desistir, que teve uma paciência infinita para lidar com cada uma das minhas dificuldades – sobretudo os desesperos de cada final de semestre! – e as diversas tentativas de terminar essa dissertação até que ela finalmente ganhasse seu ponto final. Minha melhor amiga e companheira de vida. Uma mulher guerreira, que dedica sua vida a fortalecer o SUS e levar saúde à população que mais precisa, e muito me honra ao me escolher para caminhar ao seu lado a cada dia. Uma mãe que me deu de presente as duas maiores alegrias que já pude experimentar na vida – minhas filhas Júlia e Luiza...! Maria, obrigado por tudo! Pela força, pela paciência, pelo amor. Eu te amo!

## **Lista de siglas e abreviaturas**

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária  
APCR – Apoio às Pequenas Comunidades Rurais  
ASSESOAR – Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BASA – Banco da Amazônia S.A  
BIRD – Banco Mundial  
CAMP – Centro de Assessoria Multiprofissional  
CAPA – Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor  
CAPOIB – Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil  
CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação  
CEDR – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural  
CETAP – Centro de Tecnologias Alternativas Populares  
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CNDR – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural  
CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros  
CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento  
CIMI – Conselho Indigenista Missionário  
CFP – Comissão de Financiamento da Produção  
CNATER – Conferência Nacional de ATER  
CNRA – Campanha Nacional pela Reforma Agrária  
COBAL – Companhia Brasileira de Alimento  
COE – Companhia de Operações Especiais  
CNA – Confederação Nacional da Agricultura  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CONTRAF – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura Familiar  
CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais

DETRs – Departamentos Estaduais de Trabalhadores Ruais  
DNTR/CUT – Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ETR– Estatuto do Trabalhador Rural  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FETAGs – Federações Estaduais de Trabalhadores na Agricultura  
FETAGRI PA – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
GRET – Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
IECLB – Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário  
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
INTER – Instituto Jurídico das Terras Rurais  
IPOL – Instituto de Ciência Política  
ITR – Imposto territorial rural  
ITERON – Instituto de Terras de Rondônia  
MAA – Ministério da Agricultura e Abastecimento  
MAARA – Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MARA – Ministério da Agricultura e Reforma Agrária  
MASTEL – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Litoral  
MASTEN – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Norte do Paraná  
MASTER – Movimento dos Agricultores Sem Terra  
MASTRECO – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Centro Oeste  
MASTRO – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Oeste do Paraná  
MASTES – Movimento dos Agricultores Sem–Terra do Sudoeste do Paraná  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEAF – Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários  
MEPF – Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário  
MONAPE – Movimento Nacional de Pescadores  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MR8 – Movimento Revolucionário 8 de Outubro  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MSTR – movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais  
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural  
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
PADRS – Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PIN – Plano de Integração Nacional  
PM – Polícia Militar  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNDRS – Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
POLAMAZÔNIA – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia  
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste  
PPS – Partido Popular Socialista  
PROCERA – Programa de Crédito da Reforma Agrária  
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN – Nacional de Alimentação e Nutrição  
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste  
PROVAPE – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTA – Projeto de Tecnologias Alternativas  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
Rede TA/Sul – Rede Tecnologias Alternativas/Sul

SAPPP – Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuáristas de Pernambuco

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural

SNA – Sociedade Nacional de Agricultura

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SRA – Secretaria da Reforma Agrária

SRB – Sociedade Rural Brasileira

STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais

STRRM – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Maria

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUPRA – Superintendência de Reforma Agrária

SUS – Sistema Único de Saúde

TDA's – Títulos da Dívida Agrária

UDR – União Democrática Ruralista

ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UnB – Universidade de Brasília

## Resumo

O presente estudo investiga o papel de movimentos sociais no processo de construção institucional de um órgão público federal no Brasil, no caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – criado na segunda metade da década de 1990 para incidir sobre a política agrícola e agrária voltadas ao segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Buscou-se identificar e analisar tanto os processos de criação e mudança das instituições do Estado como a dinâmica de ação coletiva dos movimentos sociais que incidiram nestes processos.

Partindo de um referencial assentado em teorias sobre ação e agência influenciadas pelo pragmatismo e pela sociologia relacional, o estudo analisa processos de criação e mudança institucional em sua relação com movimentos sociais e seus repertórios de ação coletiva. Neste marco teórico, a perspectiva da estrutura relacional dos regimes políticos e dos subsistemas de política pública integra, dentro das relações em que estas instituições se definem, os atores estatais e não estatais, permitindo a identificação do papel dos movimentos sociais – suas ações, coalizões e repertórios de interação com o estado – nos processos de mudança e construção institucional analisados.

A hipótese que orienta esta pesquisa propõe que o processo de criação do MDA revela o surgimento de um novo *subsistema de políticas para o desenvolvimento rural*, que se desprende do subsistema de políticas para a agricultura como resultado de transformações no regime político e nos repertórios de interação dos movimentos sociais rurais com o Estado. Destacam-se aí os fatores que empoderaram os atores sociais no interior da estrutura relacional do subsistema e nas mudanças de regimes. Além das relações entre atores, subsistemas e regimes, destacam-se entre estes fatores a articulação entre repertórios confrontacionais e colaborativos, e a consolidação das propostas dos movimentos sociais em modelos alternativos de políticas públicas. O fechamento do *velho* e tradicional subsistema de políticas para a agricultura aos atores desafiantes e seus modelos alternativos de políticas públicas também aparece como fator *expulsivo* das políticas e instituições a eles destinadas, favorecendo o desprendimento de um novo subsistema que abrigará estas políticas e instituições em uma nova estrutura relacional, onde aqueles atores desafiantes encontram uma arena mais suscetível ao diálogo e à experimentação de seus modelos alternativos de políticas para a agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural.

## Abstract

The present study investigates the role of social movements in the process of institutional construction of a federal public agency in Brazil, in the case of the Ministry of Agrarian Development (MDA) – created in the second half of the 1990s to focus on agricultural and agrarian policy aimed at to the rural segment made up of family farmers. We sought to identify and analyze both the processes of creation and change of State institutions and the dynamics of collective action by social movements that affected these processes.

From a theoretical framework based on theories of action and agency influenced by pragmatism and relational sociology, the study analyzes processes of creation and institutional change in its relationship with social movements and their repertoires of collective action. Within this theoretical framework, the relational structure perspective of political regimes and public policy subsystems integrates, within the relationships in which these institutions are defined, state and non-state actors, allowing the identification of the role of social movements – their actions, coalitions, and repertoires of state-society interaction – in the processes of change and institutional construction analyzed.

The hypothesis that guides this research suggests that the MDA creating process reveals the emergence of a new *rural development policy subsystem*, which is detached from the agriculture policy subsystem as a result of changes in the political regime as well as in the rural social movements' repertoires of interaction with the State. We highlight in this process the factors that empowered social actors within the subsystem relational structure as well as the regime changes. Besides the relationships between actors, subsystems and regimes, the articulation between confrontational and collaborative repertoires and the consolidation of social movements proposals in alternative models for public policy stand out among these factors. The closure of the *old* and traditional agriculture policy subsystem to the challenging actors and alternative models for public policy also appears as an *expelling* factor of the policies and institutions aimed at them, driving the detachment of a new policy subsystem that will house these policies and institutions in a new relational structure, where those challenging actors find an arena more susceptible to dialogue and experimentation with their alternative models of policies for family farming, agrarian reform and rural development.

## Sumário

Agradecimentos .....	2
Lista de siglas e abreviaturas .....	5
Resumo .....	9
Abstract .....	10
Sumário .....	11
Introdução.....	13
Percurso Metodológico .....	16
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Atores sociais, agência e construção institucional: a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas públicas .....</b>	<b>18</b>
1.1 Fundamentação Teórica.....	18
Trajetória teórico-analítica: Teorias de ação e agência .....	19
Construção Institucional, Movimentos Sociais e Políticas Públicas .....	21
1.2 Problema e hipótese de pesquisa .....	32
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Antecedentes: A <i>Modernização Conservadora da Agricultura no Regime Militar (1964-1985)</i> .....</b>	<b>36</b>
2.1 Elementos-chave do subsistema de políticas para a agricultura .....	37
• Dimensão ideacional / modelo dominante .....	37
• Estrutura institucional .....	38
• Atores sociais dominantes.....	40
• A política agrícola e o caráter triplamente seletivo do subsistema.....	41
• A política agrária e a modernização sem reforma .....	42
• Programas especiais para a pobreza no campo: tentativas de integração das políticas agrária e agrícola para pequenos produtores .....	43
2.2 Atores sociais desafiantes e seus repertórios de interação.....	44
• Os “sem-terra” e as rotinas de ocupação de terras .....	45
• A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG.....	47
• As Igrejas e Comissão Pastoral da Terra (CPT) .....	50
• A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA.....	52
• As Organizações Não Governamentais (ONGs).....	53
Relações entre os atores, subsistema e regime .....	54
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Emergência de uma coalizão desafiante e gestação de um modelo alternativo .....</b>	<b>59</b>
3.1 Rearticulação das organizações sociais rurais e emergência de novos atores .....	59
O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST .....	60

O <i>Novo Sindicalismo</i> e a criação do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR-CUT) .....	64
Mudanças na CONTAG .....	67
Outras organizações na coalizão desafiante: movimentos e ONGs.....	68
3.2 Novas coalizões e as campanhas em que se constituíram .....	70
Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA): .....	70
A Constituinte e a campanha pela Emenda Popular da Reforma Agrária .....	80
Dos Gritos do Campo ao Grito da Terra Brasil .....	83
3.3 A gestação de um modelo alternativo de políticas para o desenvolvimento rural	87
A emergência da categoria <i>agricultura familiar</i> .....	89
Um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável .....	92
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Mudança e construção institucional de um novo subsistema de desenvolvimento rural....</b>	<b>96</b>
4.1 Reconfigurações de regime nos governos Collor e Itamar .....	96
Eleição de Collor e o recrudescimento do regime .....	98
Impeachment e governo Itamar: reabertura do regime .....	99
4.2 Criação de políticas para a agricultura familiar .....	100
O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF .....	103
As Instituições Participativas como ambiente de gestação de um novo subsistema.....	106
4.3 A pauta agrária: conflitos e rupturas .....	107
Os massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás .....	109
Desprendimento na questão agrária .....	113
4.4 O nascimento de um subsistema para o desenvolvimento rural .....	116
<b>Conclusão .....</b>	<b>121</b>
Repertórios confrontacionais e colaborativos .....	122
Modelos alternativos .....	124
Relações entre atores subsistemas e regimes .....	125
Subsistemas fechados expulsam o núcleo desafiante .....	128
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>131</b>

## Introdução

O papel dos movimentos sociais no funcionamento das instituições democráticas se consolidou ao longo das últimas décadas como uma agenda de pesquisa relevante tanto para o estudo das relações entre Estado e sociedade civil nas democracias modernas como para o estudo sobre a dinâmica e funcionamento das instituições e a capacidade de agência dos atores sociais diante dos mecanismos institucionais de coerção e reprodução da ordem social. O presente estudo se propõe a contribuir com essa agenda de pesquisa através da investigação do papel de movimentos sociais no processo de construção institucional de um órgão público federal no Brasil, no caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado na segunda metade da década de 1990 para incidir sobre a política agrícola e agrária voltadas ao segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

No caso estudado buscou-se identificar e analisar tanto processos de criação e mudança das instituições do Estado como a dinâmica de ação coletiva dos movimentos sociais que incidiram nestes processos. Do ponto de vista das instituições, cabe destacar que as políticas para a agricultura – incluídas as políticas agrícola e agrária – compõem um dos subsistemas de políticas públicas<sup>1</sup> mais antigos do Estado brasileiro, contando com uma estrutura institucional que remonta ao império, em meados do século XIX, sendo historicamente conduzida segundo interesses das elites agrárias mais poderosas do país. Neste aspecto, a criação do MDA representa a cessão do controle sobre a gestão e elaboração de uma parte destas políticas, dando origem a uma nova instituição, fora do circuito de influência direta destas elites. Do ponto de vista da dinâmica dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, a criação do ministério corresponde à uma reconfiguração da estrutura relacional deste subsistema, com a emergência de atores sociais que conquistam acesso a recursos estatais até então restritos às elites agrárias mencionadas acima.

A investigação realizada partiu assim da hipótese de que a criação do MDA representa a constituição de um novo subsistema de políticas públicas, com uma estrutura relacional autônoma em relação ao subsistema vinculado ao Ministério da Agricultura,

---

<sup>1</sup> Como apontado logo adiante, a noção de *subsistema de políticas públicas* enquanto uma estrutura relacional é mobilizada neste trabalho a partir do debate apresentado por Tatagiba, Abers e Silva (2018) e Abers, Silva e Tatagiba (2018).

numa trajetória institucional que reflete transformações no regime político<sup>2</sup> e nos repertórios de interação dos movimentos sociais rurais com o Estado brasileiro a partir do processo de redemocratização na década de 1980, quando atores até então excluídos das decisões sobre as políticas para a agricultura reinterpretam criativamente repertórios de organização e ação coletiva para tentar mudar instituições, buscando influenciar ideias e práticas, reconfigurar relações de autoridade e disputar a distribuição de recursos do Estado.

Partindo de um referencial assentado em teorias sobre ação e agência influenciadas pelo pragmatismo e pela sociologia relacional, o estudo recorre às formulações de Abers e Keck (2017) sobre processos de criação e mudança institucional. Já a leitura sobre movimentos sociais e repertórios de ação coletiva parte das formulações de Tilly (2008, 2010) e Tarrow (2009), com as contribuições do debate apresentado por Abers e Von Bülow (2011) e Abers, Serafim e Tatagiba (2014) sobre a relação entre Estado e sociedade no Brasil. Complementarmente, o estudo recorre, por sua vez, ao trabalho de Tatagiba, Abers e Silva (2018) e Abers, Silva e Tatagiba (2018) sobre a estrutura relacional dos regimes políticos e subsistemas de política pública, bem como o papel dos atores e coalizões desafiantes na construção de modelos alternativos em contraposição aos modelos dominantes destes subsistemas. Neste marco teórico, a perspectiva da estrutura relacional dos regimes políticos e dos subsistemas de política pública integra, dentro das relações que definem estas instituições, os atores sociais (bem como estatais) permitindo evidenciar seu papel – o papel de suas ações – repertórios, alianças e coalizões nas mudanças institucionais. Reúne assim a questão da criação institucional com as relações entre Estado sociedade que ocorrem no interior da estrutura relacional de regimes e subsistemas.

O debate sobre o marco teórico e a identificação das categorias de análise utilizadas para investigar e analisar a hipótese de pesquisa é apresentado no primeiro capítulo desta dissertação. Em seguida, o capítulo 2 traz um resgate sobre os *antecedentes* do objeto estudado, trazendo a caracterização do subsistema de políticas para a agricultura formado a partir do processo conhecido como *modernização conservadora da agricultura*,

---

<sup>2</sup> Tal como a noção de subsistemas de políticas públicas, a noção de *regimes políticas* é utilizada neste trabalho a partir do debate apresentado por Tatagiba, Abers e Silva (2018) e Abers, Silva e Tatagiba (2018) para traduzir uma estrutura relacional que condiciona o acesso dos atores sociais às discussões e decisões governamentais.

conduzido durante os governos militares na década de 1960 e 1970, situando assim o contexto político institucional que representa o ponto de partida do processo a ser analisado na dissertação.

A partir dessa caracterização inicial, o terceiro capítulo aborda o processo gestação de *modelos alternativos* para as políticas agrícola e agrária dentro do subsistema caracterizado no capítulo anterior, partindo da redemocratização brasileira na década de 1980 e percorrendo sua evolução até meados dos anos 1990. A gestação de modelos alternativos é vista aqui a partir da identificação de um núcleo *desafiante* dentro subsistema, e analisada em relação a (i) seus atores – desafiantes e dominantes – através de campanhas, coalizões e repertórios, e das relações entre eles; (ii) mudanças em sua estrutura institucional, através dos instrumentos de políticas, dominantes e desafiantes; e (iii) em seu componente ideacional, onde se vê a emergência de novas categorias como “sem-terra” e “agricultura familiar” em contraposição a uma concepção conservadora de reforma agrária que preserva o latifúndio.

Já o quarto capítulo aborda as conquistas institucionais em torno destes modelos alternativos a partir da década de 1990, até o final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, identificando o processo de emergência de um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural que se consolida com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O capítulo busca estabelecer assim uma relação entre transformações na estrutura relacional do subsistema para a agricultura e a construção institucional de um novo subsistema de políticas a partir da década de 1990, incluindo novos atores e repertórios de interação com o Estado. Argumenta-se, neste sentido, que a criação de um novo ministério – o MDA – representa uma ruptura ou um desprendimento de um conjunto de instituições e atores da estrutura relacional do subsistema de políticas para a agricultura, constituindo um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural, com uma estrutura relacional autônoma.

Por fim, o capítulo de conclusão coloca em questão a hipótese apresentada sobre o surgimento de um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural a partir da criação do MDA como resultado de transformações no regime político e nos repertórios de interação dos movimentos sociais rurais com o Estado. Destacam-se aí os fatores que empoderaram os atores sociais no interior das estruturas relacionais do subsistema e nas mudanças de regimes. Além das relações entre atores, subsistemas e regimes, destacam-se entre estes fatores a articulação entre repertórios confrontacionais e colaborativos, e a

consolidação das propostas dos movimentos em modelos alternativos. O fechamento do subsistema aos atores e modelos desafiantes também aparece como fator que expulsa o núcleo desafiante, favorecendo o desprendimento de um novo subsistema que abrigará este núcleo, permitindo o desenvolvimento de seus atores e modelos.

## **Percurso Metodológico**

A pesquisa realizada neste trabalho consiste em um estudo de caso sobre o processo de construção institucional de um órgão público federal no Brasil, tomando como caso analisado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Conforme Gil (1994), o estudo de caso é um método de pesquisa que se caracteriza pela análise profunda e exaustiva de um ou poucos objetos, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o caso estudado de maneira ampla e detalhada. Ainda que possua fragilidades em relação à generalização dos resultados obtidos para a compreensão do fenômeno, autores como Goertz e Mahoney (2012) reforçam a pertinência deste tipo de estudo para desenvolver elementos conceituais apresentados em estudos anteriores a partir da descrição em profundidade de processos sociais complexos, sobretudo quando se inserem em uma agenda de pesquisa mais ampla.

Assim, utilizando uma abordagem qualitativa, o estudo procurou capturar o contexto mais amplo em que se desenrolaram os fenômenos analisados, tendo como recurso principal o resgate histórico do processo político de constituição do subsistema de políticas para a agricultura no governo federal desde o período militar (1964-1985), com a implementação da chamada *modernização conservadora da agricultura*, na década de 1970, até a criação do MDA no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), buscando delimitar e detalhar tanto quanto necessário o objeto deste estudo no período abrangido, isto é, a emergência de um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural. Desse modo, o estudo de caso foi empregado neste trabalho como método de observação sobre o processo de construção institucional de um órgão estatal, bem como a investigação sobre a capacidade de agência de atores sociais no processo, em particular de trabalhadores rurais que, tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisão dos governos e instituições do Estado, se organizam em movimentos sociais no esforço fazer sua voz ouvida e incidir sobre construção de políticas públicas.

Por se tratar de um período delimitado em torno de 50 a 20 anos no passado (entre as décadas de 1970 e 2000), recorreu-se fundamentalmente a fontes secundárias,

incluindo teses e dissertações acadêmicas, assim como artigos publicados e outras publicações, como livros e revistas, abordando elementos e fenômenos que constituem o objeto deste trabalho. As fontes primárias, por sua vez, se concentram no levantamento de registros, documentos, resoluções e anais de congressos e eventos diversos promovidos pelas organizações, bem como instrumentos legais, como leis, decretos e portarias, atas, entre outros. A identificação, a busca e obtenção de muitas destas fontes, por sua vez, como publicações dos atores sociais envolvidos, bem como a identificação dos momentos e eventos mais significativos no processo analisado, foram ancoradas em entrevistas e depoimentos informais, não sistematizados, com representantes dos atores que permanecem ativos na atualidade, bem como na observação participante de reuniões e eventos que contaram com sua presença, utilizando a observação visual e auditiva, memória, anotações, entrevistas informais, conversas e interação com os indivíduos estudados. Estas conversas e entrevistas informais, contatos e observação foram propiciadas pelo envolvimento do autor com esta temática e atores, sobretudo a partir de sua atuação na Secretaria Executiva do MDA entre 2015 e 2016 – participando da gestão e monitoramento de políticas do conjunto de órgãos, secretarias nacionais, departamentos e coordenações do Ministério, incluídos também o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) – e desde 2017, integrando o Coletivo Agrário Nacional do PT e desde 2019 atuando na assessoria da Secretaria Agrária Nacional do PT onde pode relacionar-se com continuidade com integrantes dos movimentos sociais, técnicos e deputados do Núcleo Agrário do PT na Câmara dos Deputados “Adão Preto”. Ao longo dos últimos 6 anos, portanto, o autor passou por uma imersão no universo das políticas para a agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural, incluindo seus atores e instituições estatais e sociais, estabelecendo diálogo estreito com lideranças e militantes das organizações que constituem objeto desta pesquisa – como o MST, CONTAG, do antigo DNTR/CUT, CONTRAF, ABRA, CPT, DESER, entre outras – com gestores do antigo MDA, do INCRA e com diversos pesquisadores, participando de inúmeras atividades, encontros, congressos, mesas de negociação, câmaras setoriais, comissões e uma Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

## Capítulo 1

### **Atores sociais, agência e construção institucional: a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas públicas**

O objeto deste estudo consiste no processo de construção institucional de um órgão estatal e o papel da agência dos atores sociais envolvidos no processo, lançando olhar sobre a atuação de movimentos sociais na disputa pela distribuição de recursos organizacionais e orçamentários no interior do Estado. Por esta perspectiva será analisado o papel da interação entre movimentos sociais rurais e o Estado brasileiro na criação e consolidação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), absorvendo competências até então atribuídas ao Ministério da Agricultura sobre as políticas agrária e agrícola voltadas ao segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

Para instrumentalizar este estudo, será apresentado, a seguir, o debate em torno do referencial teórico e das categorias de análise que serão tomadas como base. Em seguida, são definidos o problema de pesquisa e a hipótese investigada à luz do referencial teórico e das categorias de análises apontadas.

#### **1.1 Fundamentação Teórica**

A relação entre instituições e a ação dos atores sociais é uma das questões mais relevantes nas diversas áreas de estudo das ciências sociais, e na ciência política ocupa lugar de destaque no debate sobre democracia e as condições sob as quais a sociedade incide sobre as instituições políticas. Entre as perspectivas que enxergam instituições como poderosas estruturas que constroem e modelam a ação dos indivíduos e as que atribuem sua existência e funcionamento à ação de indivíduos e grupos cujas decisões são orientadas por cálculos racionais, emergem inúmeras abordagens que buscam equalizar este dilema entre agência *versus* estrutura para explicar como instituições são criadas e como mudam.

A abordagem sobre processos de construção e mudança institucional proposta neste estudo tem como referência um debate referenciado no pragmatismo e na sociologia relacional que enfatizam a capacidade dos atores sociais para criar e mudar instituições a partir de uma concepção sobre a agência humana inerentemente criativa, situada e relacional (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018). Ainda que reconheça a existência de constrangimentos e limitações da estrutura social, as instituições são analisadas por esta

perspectiva como um campo fértil para a ação criativa e potencialmente sujeitas a processos de mudança. A concepção sobre agência adotada nesta perspectiva orienta a leitura sobre a dinâmica e funcionamento das instituições e a capacidade de atuação dos movimentos sociais diante das instituições e políticas públicas do Estado.

Nesta seção buscamos situar brevemente a trajetória teórico-analítica do debate sobre agência e instituições que orienta a perspectiva adotada na pesquisa, para em seguida, situar as categorias de análise utilizadas na abordagem sobre construção institucional e atuação dos movimentos sociais junto ao Estado na definição de políticas públicas.

### **Trajectoria teórico-analítica: Teorias de ação e agência**

Emirbayer e Mische (1998) apresentam uma revisão crítica de diferentes perspectivas teóricas sobre a agência, divididas em três grupos que enfatizam dimensões importantes da ação humana, argumentando, no entanto, que nenhuma delas isoladamente dá conta de explicar a agência em sua plenitude. Os autores destacam assim três dimensões da agência associadas a cada um deles: num primeiro grupo, destacam a importância do trabalho de “teóricos da prática” como Pierre Bourdieu e Antony Giddens para explicar a dimensão iterativa da ação através de rotinas e *hábitos*; numa segunda perspectiva, abordam as teorias da escolha racional e perspectivas fenomenológicas que enfatizam uma dimensão mais projetiva e propositiva da ação por meio de antecipações imaginativas do futuro; e, por fim, trazem a contribuição de teorias mais recentes da comunicação, que valorizaram uma dimensão prático-avaliativa da ação, como a deliberação e o julgamento.

Destacando contribuições e limitações de cada uma destas perspectivas, os autores formulam um conceito de agência que procura integrar essas três dimensões – iterativa, projetiva e prático-avaliativa – estruturadas no que os autores denominam uma *tríade cordal*, onde “ressoam como tons separados, mas nem sempre harmoniosos” (ibidem, p. 972, tradução livre), em um *processo de engajamento social incorporado temporalmente*, isto é: (i) informado pelo *passado* em sua dimensão de *hábito*, (ii) orientado para o *futuro* em sua dimensão *projetiva*, e (iii) contextualizado às contingências do *presente* a partir de hábitos passados e projetos futuros em sua dimensão *prático-avaliativa*. Em cada contexto de ação haveria uma predominância de uma ou outra destas dimensões, de

maneira que, quando realizada, a ação apresenta maior ou menor engajamento com o passado, projeção para o futuro ou responsividade em relação ao presente.

A agência humana seria assim “o engajamento temporalmente construído por atores de diferentes ambientes estruturais – o contexto temporal-relacional da ação – que, através da interrelação entre hábito, imaginação e julgamento, tanto reproduz como transforma essas estruturas em respostas interativas aos problemas colocados pela mudança de situações históricas” (ibidem, p. 970, tradução livre). Os contextos estruturais da ação, por sua vez, seriam campos temporais e relacionais: na medida em que os atores podem mudar as orientações temporais da ação, eles mudam sua relação com a estrutura. Segundo propõem os autores, essa abordagem permite apresentar uma nova perspectiva sobre a problemática da tensão entre livre-arbítrio e determinismo, uma vez que, ao desagregar a agência humana em suas dimensões analíticas mais importantes, é possível observar que o ambiente estrutural da ação é tanto sustentado dinamicamente como alterado através da agência humana.

Essa perspectiva tridimensional contribui para uma análise da atuação dos movimentos sociais em processos de mudança e construção institucional na medida em que propõe analisar o seu contexto temporal-relacional, isto é, apontando para a importância de compreender os processos em perspectiva relacional com outros atores e instituições com os quais estão interligados, assim como em histórias e lugares nos quais estão situados, e considerando ainda as demandas por políticas alternativas que orientam sua atuação em perspectiva de transformação da realidade futura.

A esta perspectiva, Chris Ansell (2013) traz uma contribuição através do que chama de *explicação ecológica* sobre as mudanças institucionais, na qual traz ênfase ao ambiente social enquanto um amplo campo de ação que, através de seus recursos, incentivos e restrições, modela o comportamento de diferentes tipos de atores sociais – tal qual ocorre com as diferentes espécies que se adaptam ao meio ambiente e umas às outras em uma *ecologia natural*. A explicação ecológica de Ansell está fundada em uma *metáfora espacial*, em que uma multiplicidade de atores sociais estaria distribuída no espaço e no tempo, adaptando-se a diferentes ambientes naturais, tecnológicos e institucionais, assim como uns aos outros. É no âmbito desta *ecologia mais ampla* de atores em constante *adaptação* que ocorreriam os processos de mudança institucional, sobretudo em *situações heterodoxas*, caracterizadas por algum tipo de indefinição ou perturbação em relação aos

imperativos institucionais que abre novas possibilidades e requer como resposta a ação criativa dos atores.

Além disso, a explicação ecológica de Ansell propõe uma análise multiperspectiva, que “não privilegia a perspectiva de um único ator, instituição ou sistema; ao contrário, cobre toda a ecologia, examinando-a de diferentes perspectivas” (ibidem, p. 57, tradução livre). Neste sentido, a explicação ecológica oferece também uma perspectiva multinível ou multiescala sobre a interação social, isto é, uma vez que os contextos locais em que os atores interagem estão inseridos em sistemas ecológicos abertos e interconectados, uma explicação ecológica precisa contemplar a complexa interpenetração entre as perspectivas local e global. A mediação entre esses níveis, segundo o autor, é muitas vezes a fonte de explicação para a mudança, na medida em que os atores estão simultaneamente inseridos em redes de atividade e enraizados em contextos específicos, simultaneamente moldando e restringindo seu comportamento, criando os problemas e oportunidades locais que demandam uma *criatividade situada* (ibidem). A explicação ecológica de Ansell (2013) procura explicitar as situações ou condições ambientais que movimentam a ação criativa, isto é, como os atores “são frequentemente levados a se tornarem criativos e sincréticos por problemas que pedem por resolução” (ibidem, p. 73, tradução livre).

### **Construção Institucional, Movimentos Sociais e Políticas Públicas**

O debate brevemente apresentado acima buscou delinear um pano de fundo teórico-analítico para situar a perspectiva sobre *agência* e a *relação* entre *atores sociais e instituições* que tomamos como base na leitura sobre o processo aqui analisado. A seguir daremos ênfase a alguns debates que, alinhados a esta perspectiva, fornecem categorias de análise para a abordagem sobre o processo de construção institucional aqui adotada, à luz da dinâmica de atuação dos movimentos sociais em relação ao Estado e a definição de políticas públicas.

Para tal resgatamos categorias que permitem analisar a atuação dos movimentos, através da invenção de novos repertórios e consolidação de novas coalizões, que se consolidam na formulação de modelos alternativos que, finalmente vão interagir de forma mais potente no interior do subsistema e da construção institucional aqui analisada.

Assim, para se pensar processos de criação ou mudança institucional, partimos da abordagem de Abers e Keck (2017) que pensam as instituições para além de regras ou normas, entendendo-as como “modos comumente aceitos de fazer as coisas” (ibidem, p.

31). Esta noção parte do debate proposto pelo chamado *institucionalismo construtivista*, que enfatiza a dimensão das instituições enquanto constructos humanos, e como tal, passíveis de serem alteradas, valorizando o potencial transformador da *agência* dos atores sociais sobre as instituições (ibidem). Dessa forma, concebem a criação institucional como o resultado do esforço criativo de atores para influenciar ideias e práticas, reconfigurar relações de autoridade e disputar a distribuição de recursos organizacionais. Por sua vez, o sucesso deste esforço – tanto para a construção ou transformação de instituições como para a sua reprodução e manutenção – demanda o que as autoras chamam de *autoridade prática*, entendida aqui como um tipo de *poder-na-prática* derivado diretamente da agência dos atores, isto é: “gerado quando atores específicos (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades e ganham reconhecimento dentro de determinada área [...] o que lhes permite influenciar o comportamento de outros atores” (ibidem, p. 31).

Por outro lado, assim como Ansell (2013), as autoras analisam o ambiente institucional a partir de uma perspectiva multinível, em configurações complexas entendidas como ecologias, onde múltiplas organizações e lógicas institucionais coexistem em uma relação de interdependência, “interligadas e situadas em histórias e lugares” (ABERS e KECK, 2017, p. 35). Nestas *ecologias políticas complexas*, as autoras chamam atenção para situações em que instituições se sobrepõem parcialmente umas às outras, com regras e atribuições concorrentes e muitas vezes em situações em que há conflito ou ausência de hierarquias, conformando o que denominam *entrelaçamento*: “ambientes complexos, onde o poder é distribuído por diferentes lógicas entre múltiplas e heterogêneas organizações, muitas vezes com jurisdições ambigualmente compartilhadas” (ibidem, p. 32). Tais ambientes seriam particularmente propícios para a mudança institucional, uma vez que há maior margem para interpretação e bricolagem de regras e padrões de interação. Por outro lado, quanto maior o entrelaçamento mais difícil se torna a estabilização das mudanças, uma vez que tanto a distribuição dos recursos como as hierarquias formadas são mais facilmente contestadas e disputadas.

Com efeito, na perspectiva apresentada por Abers e Keck, a própria noção de estabilidade das instituições é relativizada, enfatizando que tanto sua criação como sua manutenção dependem do esforço contínuo de atores *pensantes e criativos* engajados na sua produção e reprodução:

Instituições não existem apenas em estado de ser ou não ser. Elas são fluidas e passam por processos de vir a ser aos quais não necessariamente sobrevivem. [...] Instituições passam a existir quando as pessoas agem criativamente para fazer o árduo trabalho organizacional de reconfigurar ideias, recursos e relacionamentos, persuadindo atores influentes à sua volta a se engajarem com novas instituições na prática de fazer as coisas de forma diferente (ABERS e KECK, 2013, p. 26).

Estas perspectivas favorecem uma análise sobre a atuação de movimentos sociais, na medida em que oferecem caminhos para explicar como atores sociais menos privilegiados na estrutura social são capazes de mobilizar regras e instituições e reinterpretá-las criativamente como instrumentos para construir oportunidades de mudança.

Sidney Tarrow e Charles Tilly, por sua vez, trazem importantes contribuições para o debate sobre movimentos sociais através da noção de *repertórios de ação coletiva*. Os autores apresentam o conceito a partir da perspectiva do *confronto político*, entendido como uma forma de ação coletiva através da qual pessoas comuns “juntam forças para fazer frente às elites, autoridades e opositores” (TARROW, 2009 [1994], p. 18) “desencadeado quando oportunidades e restrições políticas em mudança criam incentivos para atores sociais que não têm recursos próprios” (ibidem, p.18), e que passam assim a mobilizar repertórios de ação conhecidos, reinterpretados através *inovações marginais*.

Os repertórios de ação descrevem, assim, um leque de formas de interação conflituosa entre atores coletivos antagonistas, que são aprendidas e reproduzidas em situações de confronto diversas ao longo da história, se tornando rotinas de ação conhecidas – como passeatas, marchas, ocupações etc. Atores coletivos reúnem assim um conjunto de rotinas aprendidas a partir de experiências anteriores em seus repertórios. Cada vez que são reproduzidas, estas rotinas de ação são adaptadas às circunstâncias específicas do contexto de interação e reinterpretadas conforme a capacidade criativa dos atores que a planejam e/ou executam, sofrendo variações ou *inovações marginais* ao longo do tempo.

Tarrow caracteriza o *movimento social* a partir desta noção de confronto político, entendendo-o como “*uma interação sustentada com opositores*, apoiada por densas redes sociais e estimulada por símbolos culturalmente vibrantes e orientados para a ação” (TARROW, 2009 [1994], p. 18). Os movimentos sociais agrupam pessoas comuns e cidadãos influentes que agem através de repertórios de confronto reconhecidos por grupos específicos da população, situações e culturas nacionais. Mobilizam-se assim para

“explorar oportunidades políticas, criar identidades coletivas, reunir pessoas em organizações e mobilizá-las contra oponentes mais poderosos” em *campanhas conjuntas de ação coletiva*. Na concepção apontada por Tarrow, a ação coletiva de confronto é “o ato irreduzível que está na base de todos os movimentos sociais” – não necessariamente violentos ou extremos, mas “o principal e quase sempre o único recurso que as pessoas comuns têm contra opositores mais bem equipados ou estados poderosos”. (ibidem, pp. 18-20). Os movimentos sociais teriam, nesta perspectiva, o papel de preparar, coordenar e manter estes agrupamentos e redes em interações sustentadas contra opositores poderosos.

Para analisar estas *formas contenciosas de ação coletiva*, Tarrow (2009) apresenta quatro “propriedades empíricas”: i) um protesto ou desafio coletivo; ii) um propósito ou objetivo comum; iii) a solidariedade e identidade coletiva; iv) e a interação ou confronto político sustentado. Movimentos sociais seriam assim “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridade” (ibidem, p. 20).

Em perspectiva muito próxima à de Tarrow, Charles Tilly (2010) também concebe movimentos sociais como uma forma específica de política contenciosa:

*contenciosa*, no sentido de que os movimentos sociais envolvem a elaboração coletiva de reivindicações que, alcançando sucesso, conflitariam com os interesses de outrem; *política*, no sentido de que governos, de um ou outro tipo, figuram de alguma forma nesse processo, seja como demandantes, alvos das reivindicações, aliados desses alvos, ou monitores da contenda (ibidem, p. 136).

Tilly define três elementos constitutivos de movimentos sociais enquanto *forma específica de ação coletiva contenciosa*: a *campanha*, enquanto “esforço público sustentado de elaboração de reivindicações coletivas direcionadas a determinadas autoridades”; o *repertório*, definido como *o emprego de combinações de formas de ação política*, e um terceiro elemento definido como “*representações públicas concertadas de VUNC* (Valor, Unidade, Números e Comprometimento) por parte dos participantes: demonstrações de valor [*worthiness*], de unidade, de números e de comprometimento por parte dos participantes e/ou de seus partidários” (ibidem, pp. 136-137).

Em sua formulação, Tilly faz uma distinção explícita entre *a ação coletiva de um movimento* e *as organizações e redes que apoiam a ação*, alertando para a recorrente confusão entre uma coisa e outra, assim como para o equívoco de se considerar “as

organizações e redes como aquilo que constitui o movimento” (ibidem, p. 141). Por outro lado, o autor reconhece que o repertório dos movimentos sociais se justapõe aos repertórios de outros fenômenos políticos, apontando como desafio para os estudos sobre movimentos sociais a necessidade de analisar sua interação com outras formas de organização e ação política, como a atividade sindical e as campanhas eleitorais, investigando possíveis formas de intersecção e influência mútua (ibidem, p. 148).

Abers e Von Bülow (2011), por sua vez, apontam para limitações de abordagens sobre os movimentos sociais baseadas numa separação rígida entre Estado e sociedade civil. As autoras argumentam que a atuação de movimentos sociais no Brasil mostra que eles não apenas “constroem vínculos de colaboração com o Estado” como, em determinados contextos, também “buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal” (ibidem, p. 78), constituindo redes que conectam atores de movimentos sociais dentro e fora do Estado. Neste sentido, uma leitura restrita sobre a ação dos movimentos sociais em contraponto ao Estado acaba por inviabilizar “certos tipos de relações sociais que podem ser importantes para compreender a ação coletiva transformadora” (ibidem, p. 54). As autoras destacam ainda que

para compreender as múltiplas formas de intersecção entre movimentos sociais e o Estado [...] não só é relevante teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também deveríamos compreender como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal (ibidem, p.78).

Avançando na análise das relações entre movimentos e Estado, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) por sua vez, propõem uma releitura sobre o debate apresentado por Tilly e Tarrow, buscando “incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas” (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014, p. 331). Assim, as autoras analisam relações entre Estado e movimentos sociais para além da perspectiva do conflito, chamando a atenção para o fato de que um conjunto de estudos sobre este tipo de atores sociais no Brasil “desafia esta concepção pela contínua atuação dos movimentos no interior do Estado e a partir da forte interação com agentes públicos”, seja através de arenas participativas formalmente institucionalizadas, seja através de canais informais ou mesmo assumindo posições na própria burocracia estatal, “transformando o próprio Estado em espaço de militância política” (ibidem, p. p. 331). A partir desta ponderação, as autoras propõem a ampliação do conceito de repertório de ação, buscando “incorporar a

diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas” (ibidem, pp. 331-332). Neste trabalho, com base nas experiências observadas no Brasil as autoras identificam quatro tipos de repertórios ou “rotinas comuns de interação Estado-sociedade”: os protestos e ação direta; a participação institucionalizada; a política de proximidade; e a ocupação de cargos na burocracia.

As rotinas de *protestos e ação direta* são a forma mais característica pela qual usualmente se pensa nos principais movimentos sociais, sendo utilizadas quando os movimentos sociais recorrem sua capacidade de mobilização como demonstração de força para expressar demandas e pressionar interlocutores do Estado a negociar (ibidem). Estas rotinas recorrem normalmente a performances confrontacionais, podendo empregar níveis variados de desafio e perturbação da ordem pública – desde estratégias de ação mais circunscritas aos limites da lei, como passeatas e atos públicos *pacíficos* até o emprego de estratégias mais agressivas ou transgressoras, podendo envolver atos de violência, obstrução de vias públicas e a ocupação de imóveis públicos ou privados. Estas performances podem combinar uma dimensão confrontacional com uma dimensão colaborativa/propositiva, quando através delas se abrem espaços de negociação e colaboração entre os movimentos e o Estado, possibilitando a participação dos atores sociais nas decisões públicas.

Já em relação às rotinas de *participação institucionalizada* as autoras se referem com mais ênfase às arenas participativas formais, denominadas pela literatura de *instituições participativas* (IPs), destacando as três modalidades consagradas pela literatura recente: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências (ibidem). De maneira geral, no entanto, estas *arenas formais* são caracterizadas pela autoras como “reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas” (ibidem, p. 332), destacando que, enquanto nas rotinas de protesto e ação direta são os movimentos sociais que “definem a forma, o ritmo e a agenda tanto de protesto como de negociação”, este segundo tipo de rotina é caracterizado “pela governança compartilhada, e por um papel central por parte dos atores estatais em criar e conduzir o processo” (ibidem, p. 332). Neste sentido, podemos incluir como arenas participativas nesta categoria de rotinas de interação Estado-sociedade a constituição de mesas de negociação, grupos de trabalho, comissões técnicas etc. caracterizadas por uma maior estabilidade e

formalização do processo, ainda que não se constituam como uma agenda permanente ou pré-estabelecida, como os orçamentos participativos e os conselhos e conferências de políticas públicas.

Por “política de proximidade”, por sua vez, as autoras se referem à “forma de interação Estado-sociedade funciona através de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil” em que determinados atores “obtem distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos” (ibidem, pp. 332-333). Se encaixam nesta categoria formas de negociação ou o estabelecimento de canais de diálogos que sejam facilitados por laços de afinidade entre lideranças de organizações e movimentos sociais e autoridades e gestores públicos, sejam eles baseados em relações pessoais e/ou familiares, no compartilhamento de trajetória política, acadêmica etc. ou a filiação em um mesmo partido político, corrente de pensamento etc. Se diferentemente das rotinas de participação institucionalizada, a política de proximidade não pressupõe “reuniões públicas e documentadas”, elas tampouco excluem essa possibilidade. Do mesmo modo, as autoras destacam que, apesar de contemplar as relações típicas de clientelismo e fisiologismo, este tipo de rotina não deve ser entendido como circunscrito a essas práticas, já que “enquanto relações clientelistas pressupõem uma troca personalista de favores, contatos diretos também podem ser instrumentos para a feitura de demandas públicas e para a promoção do reconhecimento de direitos coletivos” (ibidem, p. 333).

Por fim, as autoras descrevem a rotina de *ocupação de cargos na burocracia* estatal, pela qual se referem a atores integrantes de organizações de movimentos sociais que em determinado momento de sua trajetória assumem posições em instituições do Estado que de algum modo se relacione direta ou indiretamente com as pautas defendidas pelo movimento/organização. Esta rotina inclui notadamente a nomeação de militantes para cargos de confiança de um governo, mas também militantes que acessam ao quadro de funcionalismo de um órgão estatal por concurso público, ou ainda movimentos sociais “formados por pessoas que trabalhavam no Estado desde o início”, a exemplo do movimento reformista do setor de saúde, “foi fundado em parte por profissionais de cargos técnicos e especialistas que trabalhavam no governo” (ibidem, p. 334).

Defendendo uma perspectiva sobre agência “inerentemente criativa, situada e relacional”, Abers, Silva e Tatagiba (2018) situam a ação humana numa noção de *contexto*

entendido não como cenário ou uma estrutura externa, que oferece apenas oportunidades e constrangimentos aos atores sociais, mas como um ambiente conformado por *estruturas relacionais* produzidas e reproduzidas por eles próprios – isto é, relações de interdependência entre os atores e instituições com os quais interagem rotineiramente, e a partir das quais se estruturam ações futuras, argumentando que

as oportunidades e os constrangimentos confrontados pelos movimentos sociais na atuação nas políticas públicas passam a se enquadrar como produtos de agenciamentos simultâneos e recíprocos de diversos atores, redes e instituições, incluindo os próprios movimentos (ibidem, p. 38).

Na perspectiva apresentada pelos autores, os movimentos sociais disputam o acesso aos recursos organizacionais do Estado a partir de sua posição em dois tipos de estruturas relacionais: os *subsistemas de política pública* e os *regimes políticos*.

Regimes políticos, na concepção empregada pelos autores, remetem à configuração das relações entre atores conduzidos por coalizões de governo que afirmam e defendem projetos de sociedade, condicionando o acesso dos atores sociais às discussões e decisões governamentais. É importante ressaltar que noção de *regime político* adotada pelos autores não se restringe ao caráter pelo qual um Estado exerce o poder sobre a sociedade – por exemplo, quando distinguimos *regimes ditatoriais* e *regimes democráticos*. Aqui os autores recorrem à concepção apresentada por Tilly, pela qual descreve *regimes* “em termos das relações predominantes entre os atores políticos, incluindo o governo” (TILLY 2006, p. 19, apud TATAGIBA, ABERS e SILVA, 2018, p. 110), abrangendo assim os “arranjos institucionais estruturados em torno de determinada coalizão governante” (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, p. 23). Neste sentido, os regimes definem

o grau e as formas de permeabilidade dos governos às demandas e propostas dos diferentes atores societários, entre os quais os movimentos sociais. Essa definição depende centralmente da conformação da coalizão política à frente do governo e do projeto político que orienta sua atuação. Quanto maior a incompatibilidade entre os elementos deste projeto e os modelos alternativos de políticas públicas dos movimentos, menores as oportunidades para estes acessarem o Estado ou, em caso de acesso, para influírem nas políticas públicas (TATAGIBA, ABERS E SILVA, 2018, pp. 110-111).

Assim, os regimes estruturariam as oportunidades e constrangimentos tanto para o surgimento de movimentos e organizações sociais como para a sua atuação nos subsistemas de políticas públicas. Para além disso, os autores destacam que:

Condicionando os custos e os riscos do envolvimento nas ações coletivas, os níveis de abertura ou fechamento do sistema político às causas e às ações dos movimentos sociais, as expectativas sobre a eficácia ou o fracasso de diferentes repertórios de ação, entre outros aspectos, os regimes e as suas mudanças atuam diretamente na conformação das condições que os movimentos confrontam para definir seus repertórios e espaços de atuação (Tatagiba, Abers e Silva, 2018, 110).

Por este raciocínio, pode-se concluir que a as oportunidades de reinterpretação criativa de rotinas de interação com o Estado se devem, ao menos em parte, às condições conjunturais resultantes da configuração relacional do regime e dos subsistemas de políticas públicas. Com efeito, os autores sustentam que

em função de seu posicionamento nas relações de poder nos **regimes e subsistemas**, os atores políticos (entre os quais os movimentos sociais) adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, influenciando e distinguindo sua capacidade de agência e conseqüentemente de influência sobre a política pública. Ao mesmo tempo [...] podem usar os recursos de que dispõem para criativamente construir novas relações” (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, p. 17).

Regimes e subsistemas aparecem aqui como estruturas de relações de poder que condicionam o acesso de atores a recursos que permitem sua influência nas políticas públicas. Os subsistemas de política pública são definidos por Jenkins-Smith, Clair e Woods (1991) como conjuntos de atores e instituições dentro e fora do Estado que são envolvidos em uma área específica de política pública (1991, apud Tatagiba, Abers e Silva, 2018, p. 106). Por sua vez Abers, Silva e Tatagiba os entendem como configurações de poder, construídas em torno de cada setor específico de política pública, que determinam as condições de acesso e influência dos atores sociais sobre estes setores (2018, p. 17 e 36).

Capela e Brasil (2015) contextualizam o debate em torno dos subsistemas de políticas públicas destacando três dimensões essenciais do sistema político: o macrossistema (*macro policy systems*), o microssistema (*micro policy systems*) e os subsistemas (*policy subsystems*). Exemplos de macrossistemas seriam as negociações sobre a aprovação do orçamento e a política macroeconômica entre outros. Os microssistemas se referem a decisões específicas, de alta complexidade técnica quase sempre restritas a técnicos da burocracia pública. Os subsistemas estariam situados entre eles, abrangendo um número limitado de atores e instituições envolvidos em questões de um determinado setor de política.

Tatagiba, Abers e Silva (2018) se referem aos subsistemas de políticas públicas como *estruturas relacionais* na medida em que são constituídos a partir das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, dentro e fora do Estado, envolvidos em um determinado setor de políticas públicas que, em condições institucionais e conjunturais dadas, determinam seu processo de construção, desenho e seus resultados (TATAGIBA, ABERS E SILVA, 2018, p. 106).

Os subsistemas são, assim, estruturas relacionais integradas por atores estatais e sociais, e relações e coalizões entre eles, envolvidos em um determinado setor de políticas públicas. Os atores e coalizões se posicionam variavelmente em relação a esta estrutura relacional entre a condição de dominantes – condicionando ou restringindo o acesso de outros atores do subsistema aos seus recursos organizacionais e orçamentários – e a condição de subordinados / subalternos – que podem ou não se organizar como atores e coalizões desafiantes, isto é, que desafiam o domínio de outros atores na busca por melhores posições de acesso aos recursos.

Os movimentos sociais se inserem como atores desafiantes nos subsistemas de políticas públicas através da construção, proposição e defesa de modelos alternativos de políticas públicas – “estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública” (TATAGIBA, ABERS E SILVA, 2018, p. 107) – desafiando assim os modelos dominantes do subsistema. Por outro lado, podem se inserir como atores dominantes de um subsistema, “para defender os modelos dominantes contra a percepção de ameaças por modelos alternativos” (ibidem, p. 106). Os *modelos* – alternativos ou dominantes – são assim um conjunto de ideias programáticas que unem atores dentro de um subsistema. Tanto modelos desafiantes como dominantes incorporam constantemente, segundo os autores, “problematizações, soluções, instrumentos, arranjos e outros componentes ideacionais que se transformam ao longo do tempo por meio dos processos experimentais e relacionais” (ibidem, p. 107).

Para além da dimensão relacional, os autores chamam atenção ainda para duas outras dimensões dos subsistemas de políticas públicas: a dimensão ideacional e a dimensão experimental. As questões a serem problematizadas e apresentadas ao debate público surgiriam a partir de processos ideacionais, bem como as primeiras formulações (ideias) sobre como estas questões devem ser tratadas. Já quando são postas em prática,

sendo testadas diante das diferentes realidades, ajustadas e aperfeiçoadas ao longo do tempo, estas questões ganham dimensão experimental.

Desta forma, nas condições institucionais e conjunturais em que interagem para construir políticas públicas (dimensão relacional), os atores políticos e sociais envolvidos podem acumular recursos e relacionamentos que, somados a uma expertise que combina conhecimento técnico (dimensão ideacional) e experiência prática (dimensão experimental) podem constituir o que chamamos de *autoridade prática* com base em Abers e Keck (2013). Com efeito, compartilhando a perspectiva relacional sobre processos de construção institucional, as autoras apontam que

A construção de instituições é um processo relacional, que decorre da ação humana e envolve atividades de todo tipo, como criação e disseminação de ideias, disputas sobre formatos legais, experimentação com novas soluções, acumulação de **capacidades** organizacionais e técnicas, além da construção de redes de apoio para a implementação dessas ideias e leis. Ao participar de tais processos, os atores organizacionais desenvolvem novas capacidades e conseguem reconhecimento; com base nisso, acumulam a autoridade prática que lhes permite **influenciar** as ações de **outros** (Abers e Keck, 2013, p. 32).

A construção de instituições, com a contribuição de modelos alternativos de políticas públicas é analisada por Tatagiba, Abers e Silva (2018), quando estudam casos na política habitacional, ambiental e de economia solidária, casos em que a permeabilidade dos regimes e dos subsistemas são distintas, produzindo diferentes estruturas relacionais, que adquirem distintos graus de independência e autonomia. No caso do meio ambiente, os autores apontam que o “fechamento das políticas de desenvolvimento à agenda ambiental levou, a partir dos anos 1970, ao desenvolvimento de um subsistema autônomo” embora “posicionado de maneira subalterna no interior do Estado” (ibidem, p. 130).

Vimos assim, nesta seção, como articulamos as categorias de análise que serão utilizadas neste estudo para mostrar os processos através de que os movimentos sociais acumularam capacidades e autoridade para influenciar atores sociais e estatais, no contexto de mudanças de regimes, propiciando a criação de um novo subsistema. A atuação do movimento no subsistema liga-se à invenção criativa de novos repertórios, à construção de coalizões, à consolidação de modelos alternativos. Este núcleo de atores, repertórios e modelos desafia o subsistema tradicional de políticas para a agricultura. Desprende-se dele então, um novo subsistema, caracterizado pela criação do MDA, e integrado por instituições e atores que guardam um significativo grau de independência e autonomia em relação ao antigo subsistema de políticas para a agricultura, constituído de

instituições que lhes eram impermeáveis, dominado por atores que lhes relegavam a um papel subalterno, que se tornou desafiante.

## **1.2 Problema e hipótese de pesquisa**

À luz do referencial teórico apresentado acima, este trabalho buscou identificar ferramentas para analisar o processo de criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), enquanto órgão federal responsável pela política agrícola e agrária voltadas ao segmento rural constituído pelos agricultores familiares, absorvendo competências até então atribuídas ao Ministério da Agricultura.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho recorta o fato de que a criação do MDA abre um espaço institucional de interlocução do governo federal com movimentos sociais rurais que representam segmentos historicamente marginalizados no acesso a recursos organizacionais e orçamentários do subsistema de políticas para a agricultura, em especial os pequenos agricultores de base familiar e trabalhadores rurais sem acesso à terra. O fundamento desta exclusão, por sua vez, remonta a características históricas da estrutura relacional do subsistema, institucionalmente representado pelo Ministério da Agricultura. Um dos órgãos federais mais antigos e influentes do Estado brasileiro, a origem institucional deste ministério remonta ao período imperial, no século XIX, sendo historicamente conduzido segundo interesses das elites agrárias mais poderosas do país – antagonistas políticos, por assim dizer, dos movimentos sociais que reivindicam a representação dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais marginalizados pelo subsistema de políticas para a agricultura.

A questão que motiva esta pesquisa, neste sentido, é investigar quais fatores levaram os atores dominantes deste subsistema a ceder parte das competências sob seu domínio para atender seus antagonistas políticos.

As hipóteses que buscam responder a esta questão são:

- (i) a constituição de um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural, representado pelo MDA, que se desprende daquele representado pelo Ministério da Agricultura ao assumir uma configuração relacional relativamente independente; e
- (ii) os fatores que levaram a esta criação institucional estão ligados ao empoderamento dos movimentos sociais de agricultores familiares e trabalhadores sem-terra marginalizados pelo subsistema de políticas para agricultura, favorecido por

mudanças democratizantes no regime político, quando a reinterpretação criativa de repertórios conhecidos de organização e ação coletiva em torno de modelos alternativos de política agrícola e agrária, vivenciados em processos ideacionais e experimentais no interior de coalisões desafiantes, abriu caminhos para a emergência de *um modelo alternativo de desenvolvimento rural*.

Na investigação acerca das hipóteses de pesquisa, a perspectiva relacional dos regimes e subsistemas aporta instrumentos relevantes para se analisar as transformações que fortaleceram os movimentos sociais rurais na sua interação com o Estado brasileiro, através da emergência de novos atores, novos repertórios e novas coalizões. Na medida em que analisamos mudanças de regime, como a que ocorre no contexto da redemocratização, a partir da década de 1980, podemos identificar transformações na coalizão de governo e na estrutura de relações entre atores politicamente relevantes, e em que medida essas transformações favorecem a emergência de novos atores, coalizões e repertórios nos movimentos sociais rurais bem como o reposicionamento dos atores pré-existentes tanto em relação ao novo regime político como em relação ao subsistema das políticas para a agricultura, ou ainda para a questão agrária de maneira geral no Brasil. Em outras palavras, o referencial analítico adotado nos permite avaliar em que medida um determinado regime favoreceu ou fortaleceu as relações de poder entre um grupo de atores dominantes dentro de um subsistema de políticas públicas, bem como se mudanças no regime favoreceram a construção de novas oportunidades para atores subalternos acessarem recursos materiais e simbólicos que fortaleceram sua capacidade de agência na perspectiva de influenciar políticas públicas e apresentar modelos alternativos.

Também a noção de *entrelaçamento* apresentada por Abers e Keck (2013) ajuda a entender o potencial e as oportunidades de mudança institucional explorados pelos atores sociais ao longo do processo de construção institucional estudado, na medida em que se identificam sobreposições recorrentes entre instituições responsáveis pela política agrícola e agrária, com regras e atribuições concorrentes e conflitos frequentes de hierarquias, apresentando assim configurações propícias para a mudança institucional ao mesmo tempo em que dificulta a estabilização das mudanças. A esse respeito, destaca-se, em Abers e Keck (2013):

O entrelaçamento provavelmente oferece mais oportunidades para mudanças criativas de arenas e para inovação institucional do que as configurações institucionais mais uniformes, claramente hierárquicas [...]. Por outro lado, pode ser mais difícil transformar essas inovações em práticas duradouras, já que os recursos

estão dispersos e as hierarquias são contestadas. As decisões devem ser constantemente renegociadas entre as organizações e os atores que competem por influência. Nessas condições, as instituições podem sofrer processos de mudança extremamente longos, durante os quais não existe clareza sobre o caminho que estão seguindo. Muitos desses esforços empacam, deixando sombras institucionais – organizações subfinanciadas e desfalcadas de pessoal, que continuam a existir e conservam alguns recursos e alguma autoridade (ibidem, pp. 53-54)

A noção de *entrelaçamento* ajuda assim a explorar a sobreposição e conflitos entre instituições dentro subsistema de políticas para a agricultura e analisar as difíceis negociações entre atores que competiram por influência, abrindo espaço para os atores nele marginalizados e suas demandas.

Ao se debruçar sobre processos recentes de transformações na estrutura institucional do Estado brasileiro, o presente estudo lida com a emergência de atores sociais historicamente apartados do acesso ao subsistema das políticas agrícola e agrária no país. A investigação buscou identificar de que forma a combinação e reinterpretação criativa dos repertórios de ação coletiva na interação com o Estado foram empregadas por atores sociais desafiantes para conquistar os espaços que até então lhe eram negados no subsistema de políticas para a agricultura.

Em resumo, buscamos analisar fatores que fortaleceram os atores desafiantes, permitindo a criação do subsistema: - os novos repertórios e coalizões que se tornam mais qualificados e propositivos e conseguem articular performances confrontacionais e de penetração no Estado (proposição e negociação); - modelos alternativos de políticas públicas que robustecem suas estratégias de ação, capazes de se apresentar ao Estado como alternativas concretas de desenvolvimento rural; e - mudanças democratizantes nos regimes que favorecem a inserção dos movimentos, com novos repertórios e modelos. Por outro lado, o fechamento do subsistema de políticas para a agricultura, repressor dos atores desafiantes e impermeável às pautas agrárias, provocam a explosão do confronto, que num contexto democrático desencadeia o surgimento de um espaço de autonomia para os atores desafiantes. Face à escalada violenta do impasse na questão agrária, com desdobramentos de repercussão internacional, o governo FHC isola o espaço institucional de autonomia dos atores dominantes, “confinando” os desafiantes em outro espaço.

Por fim, cabe destacar que o estudo abrange um período onde o conjunto das instituições políticas do Estado brasileiro que constituíram o regime político até então vigente foi submetido a contestações e lutas em favor de mudanças, por parte de uma

ampla coalizão de atores que, envolvendo diversos setores da sociedade, se empenhou de forma substancialmente articulada no que Abers e Keck descrevem como “o árduo trabalho envolvido na construção de novas instituições [...] para superar as assimetrias de poder, usar criativamente quaisquer recursos e relacionamentos de que possam dispor e tentar produzir outros novos” (2013, p. ).

## Capítulo 2

### **Antecedentes: A Modernização Conservadora da Agricultura no Regime Militar (1964-1985)**

O presente capítulo pretende contextualizar a estrutura relacional do subsistema de políticas públicas para a agricultura do governo federal no Brasil em sua configuração constituída a partir do regime militar (1964-1985) em torno do modelo dominante que ficaria conhecido como a *modernização conservadora da agricultura brasileira*. Argumentamos inicialmente que, compondo uma mesma estrutura relacional, o subsistema de políticas para agricultura abrange, neste período, tanto a política agrícola como a política agrária<sup>3</sup>, incluindo as instituições e instrumentos de políticas públicas pelos quais são implementadas e o conjunto de atores dentro e fora do Estado a ele relacionados. Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma análise aprofundada deste subsistema, apontamos aqui as características do subsistema necessárias para contextualizar as transformações que serão analisadas nos períodos subsequentes.

Em suma, o capítulo apresenta um retrato do subsistema de políticas para a agricultura no que tange à composição fundamental de sua estrutura relacional, destacando elementos de sua dimensão ideacional, centrada no modelo dominante que vigorou no período, sua estrutura institucional e instrumentos de políticas públicas (recursos organizacionais), e os atores sociais dominantes e subalternos/marginalizados. Os atores desafiantes e seus repertórios de ação e organização, no entanto, recebem um detalhamento maior em relação aos demais atores do subsistema, uma vez que constituem parte importante do núcleo de análise deste estudo.

---

<sup>3</sup> É conveniente situar brevemente a distinção aqui utilizada entre política agrícola e agrária. Embora no *lato sensu* possa se entender *política agrária* como o conjunto de ações, instituições e ordenamento jurídico que trata da distribuição e uso da terra nas atividades rurais – abrangendo, portanto, tanto a política fundiária como a política agrícola e pecuária (podendo abarcar ainda o conjunto das políticas para o desenvolvimento rural, além de parte importante da política ambiental, indigenista e dos povos e comunidades tradicionais) –, convencionalmente parte relevante da literatura e do debate político em torno deste tema distingue *política agrícola* e *política agrária* como dois eixos de políticas para o meio rural. Por esta perspectiva, entende-se por *política agrícola* um conjunto determinado de instrumentos do poder público que visa amparar e direcionar a *economia rural* e as *atividades agropecuárias* – isto é, crédito e seguro rural, assistência técnica e extensão rural (ATER), entre outras. Já por *política agrária* refere-se sobretudo às políticas relacionadas ao reordenamento da estrutura fundiária, como reforma agrária, colonização, regularização fundiária, crédito fundiário etc.

## 2.1 Elementos-chave do subsistema de políticas para a agricultura

### • Dimensão ideacional / modelo dominante

O subsistema de políticas para a agricultura tem seu componente ideacional desenvolvido em torno de um modelo internacionalmente conhecido como “revolução verde”, consolidando-se como modelo dominante no Brasil a partir da década de 1970. Denominado por diversos autores como a “modernização conservadora da agricultura brasileira” (BRUNO, 1995; DELGADO, 2001; DELGADO, 2010; GRISA, 2012; MENDONÇA, 2008), este modelo é por eles caracterizado como um projeto de desenvolvimento rural que visava “transformar o latifúndio brasileiro em uma grande empresa capitalista” (DELGADO, 2010, p. 31) a partir da integração dos grandes produtores rurais ao processo de industrialização, fortemente voltado ao mercado externo. Tido pelos autores como um modelo “concentrador de terra, de capital e poder” (BRUNO, 1995, p. 13) o projeto da modernização conservadora pode ser entendido também como resultado da reação das elites econômicas e agrárias ao programa de reformas estruturais de base apresentado pelo Governo João Goulart, em especial ao programa de reforma agrária. Cabe ressaltar ainda que esta reação teve papel significativo na sedimentação da coalizão conservadora que endossou o golpe militar de 1964 (MEDEIROS, 1989), constituindo-se, portanto, em elemento de um modelo dominante não apenas para o subsistema, mas para o regime político em geral.

Seu componente ideacional tem como expressão maior a crítica de Delfim Netto à política implementada por Celso Furtado quando Ministro do Planejamento de João Goulart (1962 a 1964), particularmente em relação à tese de Furtado que apontava a “rigidez da oferta agrícola” como causa da estagnação econômica e ao entendimento de que a sua superação demandava uma transformação na estrutura agrária do país (DELGADO, 2001). A crítica de Delfim Netto a estas proposições resultaria na tese da “modernização sem reforma”, partindo da premissa de que a estrutura agrária não era um problema para o crescimento e sim a baixa capacidade produtiva do latifúndio, propondo-se então uma “resposta funcional da oferta agrícola às pressões da demanda” (ibidem, p. 161). A *resposta funcional* proposta por Delfim trazia assim para o Brasil o pacote tecnológico da revolução verde difundido nos Estados Unidos e Europa a partir da década de 50, e se concentrava basicamente na modernização tecnológica da agricultura como forma de aumentar a produção e a produtividade, tendo como base o incremento da

mecanização, aperfeiçoamento técnico agrônômico do cultivo a partir da especialização em monoculturas, o emprego intensivo de insumos químicos (fertilizantes, agrotóxicos etc.), e melhoramento biológico das plantas. Com efeito, Delfim Netto desempenharia papel protagonista na formulação e implementação do modelo que deu os principais contornos a este subsistema, ocupando postos chave no governo militar, primeiro como Ministro da Fazenda (1967-1974), posteriormente como Ministro do Planejamento (1979-1985) e tendo ainda uma rápida passagem pelo próprio Ministério da Agricultura (1979).

### • Estrutura institucional

O Ministério da Agricultura – cuja nomenclatura passou por algumas variações ao longo da história<sup>4</sup> – é um dos ministérios mais antigos do Brasil, remontando ao império de Dom Pedro II, quando, em 1860, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. É o órgão federal responsável pela coordenação do subsistema de políticas para a agricultura, definindo os parâmetros e instrumentos para a implementação das políticas agrícola e agrária, desde o planejamento até a operacionalização, por meio de suas instituições: secretarias e outros órgãos. O subsistema, no entanto, não envolve apenas um, mas um conjunto de ministérios e órgãos federais – incluindo o Ministério da Fazenda e o Sistema Financeiro Nacional. A política de crédito rural, em particular, envolve uma coordenação entre Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda e instituições do Sistema Financeiro Nacional, incluindo o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional (ambos criados no regime militar, em dezembro de 1964<sup>5</sup>) e os bancos e cooperativas de crédito operadores do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Na construção da estrutura institucional do subsistema de política para a agricultura, destacamos ainda a criação, neste período, da Empresa Brasileira de Pesquisa

---

<sup>4</sup> Recebendo o título de “ministério” pela primeira vez no início do século XX, como “Ministério de Agricultura, Indústria e Comércio”, passou a se chamar simplesmente “Ministério de Agricultura” a partir da 2ª República, com a revolução de 1930, manteve esta nomenclatura por seis décadas, até o primeiro governo da 6ª República ou República Nova, com José Sarney na presidência. Em 1989, recebe a nomenclatura de “Ministério da Agricultura e Reforma Agrária” (MARA). Já com Itamar passa a se chamar Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA). Com Fernando Henrique Cardoso, fica com o título de Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA). Finalmente, no governo Lula, a partir de 2003, recebe a nomenclatura com a qual permanece até os dias de hoje – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

<sup>5</sup> Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964.

Agropecuária – EMBRAPA (1973) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER (1974), peças-chave para desenvolver e disseminar entre os produtores a base tecnológica e os princípios ideacionais que compunham o pacote da *revolução verde* como novo paradigma de modernização da agricultura. A política agrícola ainda contava, dentro da estrutura do Ministério da Agricultura, com a Companhia Brasileira de Armazenamento – CIBRAZÉEM, a Companhia Brasileira de Alimento – COBAL e a Comissão de Financiamento da Produção – CFP (posteriormente transformada em Companhia de Financiamento da Produção), que operacionalizavam a política de preços mínimos, com aquisição direta e formação estoques reguladores.

As instituições destinadas a operacionalização da política agrária também estavam originalmente subordinadas ao Ministério da Agricultura, embora, como apontado mais adiante, tenham sofrido uma série de mudanças que marcaram a sua instabilidade e descontinuidade. Contava inicialmente com a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), criada por João Goulart em 1962, e extinta com a promulgação do Estatuto da Terra, já em 1964, sendo substituída por dois novos órgãos: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), diretamente subordinado à Presidência da República, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), este vinculado ao Ministério da Agricultura. Em 1970, por sua vez, o INDA e IBRA também foram extintos, e substituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)<sup>6</sup>, vinculado novamente ao Ministério da Agricultura.

Por fim, cabe mencionar que, já no apagar das luzes do regime militar, em 1982, o governo Figueiredo, promove uma reforma no subsistema de políticas para a agricultura em resposta ao acirramento dos conflitos no campo, retirando do Ministério da Agricultura as atribuições sobre a política agrária e passando a subordinar o INCRA a um novo gabinete, criando a figura do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF). O ministro nomeado – general Danilo Venturini – acumulava também a secretaria do Conselho de Segurança Nacional e a responsabilidade sobre a supervisão dos militares sobre as dimensões sociais e políticas da luta pela terra (MEDEIROS, 1989, p.162), numa clara demonstração de que se tratava, antes de mais nada, de medidas para controlar a temperatura dos conflitos no campo

---

<sup>6</sup> Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

## • Atores sociais dominantes

A “modernização conservadora” atendia majoritariamente os interesses da chamada “agricultura patronal” – grandes e médios produtores e empresários do agronegócio –, que através de suas organizações exerce grande influência sobre o Estado brasileiro tanto sobre o poder executivo, com incidência direta sobre o Ministério da Agricultura, como sobre o legislativo, com forte representação parlamentar (MENDONÇA, 2008). Do ponto de vista organizacional, a representação patronal dos produtores rurais ocorre, legalmente, através de Federações Rurais em cada estado, reunidos em âmbito nacional na Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Para além da estrutura formal-legal, no entanto a representação de interesses compreende outras associações civis de produtores. No período tratado nesta seção destacavam-se sobretudo a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). As associações por produto e as cooperativas, em particular, representavam “os segmentos de produtores altamente empresarializados, tendo como cerne a própria modernização” (MENDONÇA, 2008, p. 143).

Estes atores sociais apresentam características e repertórios de ação distintos quanto à participação no governo, através da participação direta nas instituições, de *lobby* junto ao executivo e legislativo e formação de coalizões parlamentares – que anos mais tarde, sobretudo a partir da década de 1980, assumiria a conformação conhecida como *bancada ruralista*<sup>7</sup>. Analisando a ‘estrutura relacional’ que interliga estes atores vemos que, até finais dos anos 1950, a disputa pela representação patronal rural polarizou-se entre três instituições: a CNA, sua aliada SNA e a SRB. Estes atores, integrados ao subsistema de política para a agricultura, participam da estrutura institucional que caracteriza o modelo dominante ao longo deste período. Seus dirigentes estão dentro das suas instituições, seja no legislativo, como parlamentares estaduais e federais, seja no executivo, como no Departamento Nacional e Instituto Brasileiro do Café, nas secretarias estaduais de

---

<sup>7</sup> Conforma aponta Silva (2017), embora a presença do “ruralismo” enquanto fenômeno patronal no parlamento seja antigo, por Bancada Ruralista propriamente dita, “deve-se considerar que ela é constituída e desse modo denominada a partir dos anos de 1980, tanto pela mídia como pelos seus próprios representantes” (p. 448).

agricultura, na assessoria às iniciativas de reforma agrária assimiladas a este modelo dominante<sup>8</sup>.

### • A política agrícola e o caráter triplamente seletivo do subsistema

Segundo Grisa (2012), a política agrícola conduzida a partir do Ministério da Agricultura se concentrou basicamente em cinco instrumentos principais: o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), garantindo financiamento da produção por meio de crédito subsidiado junto ao sistema bancário; a Política de Garantia Preços Mínimos (PGPM), instituindo normas para a fixação dos preços mínimos para a execução das operações de financiamento; a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), que orientava o emprego dos pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, implementada através da EMBRATER; o investimento em pesquisa e inovações tecnológicas promovido através da EMBRAPA; e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), que oferecia a cobertura para a produção por meio do seguro agrícola (GONÇALVEZ NETO, 1997 apud GRISA, 2012, p. 19).

Para os principais críticos da “modernização conservadora” este modelo apresentava um caráter *triplamente seletivo*, na medida em que privilegiava fortemente (i) os grandes produtores rurais, (ii) sobretudo as regiões sul e sudeste do país e (iii) a produção voltada aos interesses da agroindústria e à exportação ou à política de substituição de importações, notadamente café, cana-de-açúcar, soja, trigo, laranja e algodão (GRISA, 2012). O gargalo começava pelo SNCR: o acesso ao crédito rural apresentava diversas barreiras aos pequenos produtores, relacionadas desde à pouca familiaridade com o sistema bancário e os diversos entraves burocráticos a ele

---

<sup>8</sup> A relação dos atores patronais com o subsistema de política para a agricultura pode ser mais detalhada. A SRB (criada na década de 1910 a partir de São Paulo, com a bandeira da modernização da agricultura) teve dirigentes ocupando cargos públicos federais, no Departamento Nacional e Instituto Brasileiro do Café, e cargos estaduais e municipais, como secretários de Agricultura e deputados estaduais. A SNA também ocupou postos destacados junto a agências do Estado nacional. A OCB destacou-se, a partir de 1974, face a criação da Contribuição das Cooperativas, fonte importante de recursos e desenvolveu grande relação com o Estado a partir de um discurso que se apresentava como mais democrático, ressaltando a perspectiva de distribuição dos ganhos entre cooperados. Apresentou inclusive uma proposta de reforma agrária que se diferenciava da posição defendida pela SRB: não rejeitava radicalmente alterações na estrutura fundiária, atribuía às próprias cooperativas uma função enquanto instrumentos da reforma e a si mesma o papel de encabeçar o processo. De fato, iniciativas de reforma agrária posteriores à derrota do PNRA (1986) contaram com a mediação de suas lideranças enquanto assessores de órgãos públicos encarregados da definição/organização de assentamentos rurais. Emergiu, em 1990, como força hegemônica dos grupos dominantes agroindustriais. (MENDONÇA, 2008, p. 151-152)

relacionados, até a dificuldade em apresentar garantias exigidas pelo sistema financeiro. Aqueles que conseguiam de alguma forma acessar aos recursos do SNCR, sem uma política diferenciada para as condições infinitamente menores de retorno, acabavam profundamente endividados, muitas vezes a ponto de perderem a própria terra.

para que se realizassem os contratos de crédito, os bancos oficiais exigiam diversas garantias tais como o penhor da safra, penhor de maquinários, avalistas, além de cópia do contrato de arrendamento de terras e/ou carta de anuência do proprietário. Além destas burocracias, possibilitava aos bancos o condicionamento do crédito a uma garantia de retorno por parte do agricultor, ou seja, os bancos poderiam selecionar os clientes de acordo com o nível de risco que estes lhe proporcionavam. Outros critérios utilizados nesta seleção eram as condições produtivas da propriedade tais como topografia, fertilidade dos solos, extensão da propriedade e sua localização. Nestas condições, mesmo constituindo-se em objetivos do crédito agrícola instituídos em lei, conforme retratado em seu art. 3º inciso III, onde destaca como “prioritários ao acesso ao crédito os pequenos e médios agricultores visando melhorias de vida dos agricultores e seus familiares”, não restam dúvidas de que este acesso, no momento da operacionalização tornava-se praticamente inviável, estando, portanto, os pequenos, excluídos do processo (ABREU, 1994 p. 53 apud LIRA, 2005, p.25-26).

As demais políticas agrícolas, por sua vez, eram diretamente articuladas ao SNCR, de maneira que, sem acessar ao crédito, na prática os agricultores também não tinham acesso ao seguro, ao programa de preços mínimos, à assistência técnica e às inovações tecnológicas produzidas pela pesquisa agropecuária (GRISA, 2012). Estavam excluídos da política agrícola, portanto, a grande maioria dos pequenos agricultores de base familiar, cuja produção era fundamentalmente associada a produtos alimentares para a subsistência e comercialização de excedentes.

### • A política agrária e a modernização sem reforma

Para a surpresa de muitos, ainda no primeiro ano do golpe militar, o presidente Castelo Branco constituiu um grupo de trabalho para desenvolver estudos sobre a questão agrária no Brasil, que resultaria na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, instituindo o *Estatuto da Terra*. O Estatuto instituía instrumentos legais para a promoção de uma reforma agrária efetiva, incluindo critérios para o cumprimento da função social da terra como condição para a manutenção da propriedade rural, e o pagamento de indenização por terras desapropriadas por interesse social com títulos da dívida agrária.

Na prática, porém, conforme apontam Ferreira, Alves e Carvalho Filho, “a política fundiária que marcou o período militar caracterizou-se pela não implantação da reforma

possibilitada pelo Estatuto” (2010, p. 159). Segundo os autores, “o Estatuto da Terra foi promulgado pelo governo militar basicamente com o objetivo de abafar as reivindicações dos movimentos de trabalhadores rurais, especialmente as Ligas Camponesas”<sup>9</sup> (ibidem, p. 159). Conforme os autores, “nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização. A concentração fundiária cresceu” (ibidem, p. 160).

A criação do INCRA, em 1970, por sua vez, estava associada à estratégia de expansão da fronteira agrícola brasileira, sobretudo através da implantação de projetos de colonização, concentrados na região Norte do Brasil, e interligação entre as regiões brasileiras, conduzida pelo Plano de Integração Nacional (PIN)<sup>10</sup> através de obras de infraestrutura econômica e social nas regiões Norte e Nordeste do país, em articulação com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Entre outras medidas, o PIN determinava a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, com faixas de terras destinadas à “colonização e reforma agrária”, além de programas de irrigação no Nordeste.

- **Programas especiais para a pobreza no campo: tentativas de integração das políticas agrária e agrícola para pequenos produtores**

Atendendo recomendações do Banco Mundial, também foram desenvolvidas nas regiões Norte e Nordeste algumas iniciativas em termos de política agrícola voltadas para o “pequeno e médio produtor rural”, denominadas “programas especiais”. Segundo Delgado, estas políticas diferenciadas de desenvolvimento rural representaram “tentativas de integração da política agrícola e da política agrária, procurando levar em conta as especificidades dos segmentos empobrecidos e não integrados do campesinato e a necessidade de desenhar políticas que atendam às suas particularidades”. (DELGADO, 2001, p.27 apud GRISA, 2011, p.20).

---

<sup>9</sup> As Ligas Camponesas a que os autores se referem eram originalmente eram associações civis, muitas vezes criadas com caráter assistencial, formadas na década de 50, que, sob influência do Partido Comunista Brasileiro (PCB), se tornariam protagonistas da luta pela reforma agrária no Brasil. Atingindo seu auge no início da década de 1960, sobretudo nos estados de Pernambuco e Paraíba, acabaram servindo como um dos “bodes expiatórios” para a denúncia de uma suposta ameaça de golpe comunista na narrativa dos militares para justificar o golpe de 1964 (MEDEIROS, 1989; MORAIS, 2012).

<sup>10</sup> Decreto-Lei n. 1.106, de 16 de junho de 1970.

Entre os exemplos apresentados por Grisa estão o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), com destaque neste último para o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP). Voltados quase sempre para a mitigação da pobreza rural, no entanto, estes “programas especiais” eram invariavelmente desenvolvidos “de cima para baixo”, a partir de formulações dos agentes político-estatais, sem a participação ou escuta das organizações dos pequenos agricultores, seja na formulação seja na implementação (GRISA, 2011). Uma das poucas exceções apontadas pela autora foi o chamado *Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR)*, que integrava o PAPP, e buscava “estimular a organização social dos pequenos produtores rurais por meio do desenvolvimento de comunidades rurais, de atividades produtivas de caráter coletivo e da melhoria dos equipamentos públicos e comunitários” (Delgado, 1989, apud GRISA 2012, p. 99).

A maioria dos “programas especiais”, no entanto, não teve resultados significativos para o desenvolvimento das comunidades rurais. Conforme Grisa (ibidem), sem levar em conta as especificidades e fragilidade do segmento que buscavam atender, as políticas articuladas por estas iniciativas – estimulando a adoção de pacotes tecnológicos, a especialização produtiva, a inserção no mercado de insumos, e a tomada de crédito – ao invés promoverem a “prosperidade da pequena produção” muitas vezes promoviam “instabilidade e vulnerabilidade na sua reprodução social” (GRISA, 2012, p. 94).

## **2.2 Atores sociais desafiantes e seus repertórios de interação**

Diante das dificuldades de acesso às políticas ou ainda dos efeitos perversos daquelas que de algum modo conseguiam acessar, como o endividamento crescente, levando por vezes à perda da terra e o êxodo para as cidades, as organizações que defendiam os interesses dos trabalhadores rurais e pequenos agricultores assumiram uma posição de contestação ao subsistema de políticas para a agricultura. A partir de uma compreensão de que os instrumentos de política agrícola vigentes não se adequavam às características dos pequenos, essas organizações concentraram seus repertórios de ação

na defesa dos direitos trabalhistas, na luta pela reforma agrária e contra a violência no campo (GRISA, 2012).

Com o endurecimento da repressão, sobretudo a partir do final da década de 1960, no entanto, a configuração relacional do regime político vigente torna-se cada vez mais fechada aos atores desafiantes e seus repertórios de organização e atuação, elevando significativamente os custos e riscos de envolvimento destes atores em ações coletivas. Organizações rurais que utilizavam repertórios mais combativos foram desmanteladas e simplesmente desapareceram, como é o caso das Ligas Camponesas e do MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra). Muitos sindicatos rurais tiveram suas sedes fechadas, e os que foram preservados, assim como as federações e a confederação nacional (CONTAG) sofreram intervenção do governo, passando a existir somente sob a tutela do governo.

Neste contexto, apesar de constituírem um campo importante de atores desafiantes ao subsistema, havia pouco espaço para a formação de coalizões. Ainda assim, várias destas organizações desempenharam um papel fundamental na manutenção de repertórios de ação desafiantes e espaços de formulação de modelos alternativos. A seguir, destacamos algumas das principais organizações e respectivos repertórios de ação que irão compor o campo de atores sociais desafiantes do subsistema de políticas para a agricultura no período abordado nesta seção.

#### • Os “sem-terra” e as rotinas de ocupação de terras

A categoria dos “sem-terra” refere-se não apenas à sua condição econômica de exclusão, enquanto trabalhadores rurais, do acesso à terra para sua reprodução social, como também ao seu repertório de ação coletiva. Sua origem no Brasil tem como expoente histórico o surgimento do Movimento dos Agricultores Sem Terra – MASTER a partir de núcleos de resistência de posseiros formados no município de Encruzilhada do Sul, no início da década de 1960, após ameaças de despejo por fazendeiros que reivindicavam a propriedade de suas terras (MEDEIROS, 1989, p. 67). Há também, na literatura que aborda o movimento, autores levantam a hipótese de que a fundação do MASTER teria partido de uma estratégia política formulada no interior do PTB, por Leonel Brizola, “para justificar e legitimar a desapropriação” de terras improdutivas e destiná-las aos trabalhadores expulsos (GEHLEN, 1983, p. 134-135 apud SIGAUD, ROSA e MACEDO, 2008, p. 114). O fato é que nos anos seguintes proliferaram na região

sul do país grupos que, formalmente ligados ou não ao MASTER, adotariam a identidade “sem-terra”: trabalhadores locais e de outras regiões que, atraídos pela contratação de mão de obra temporária, acabavam desamparados e privados de condições mínimas de subsistência em meio a grandes extensões de terra não cultivadas, muitas vezes pertencentes ao patrimônio público ou sobre as quais pairavam suspeitas de grilagem<sup>11</sup>. Estes grupos, muitas vezes articulados de fato a lideranças políticas ligadas do PTB e ao próprio Brizola, se engajam na luta pelo direito de acesso à terra reivindicando a implementação de um dispositivo legal presente na Constituição estadual gaúcha, que estabelecia que “o Estado combaterá a propriedade improdutivo, por meio da tributação especial ou mediante desapropriação” (MEDEIROS, 1989, p. 67). Adotariam para tanto o repertório de ação que caracterizaria a categoria dos “sem-terra” ao longo das décadas seguintes até os dias de hoje: os acampamentos e ocupações em latifúndios improdutivos e terras públicas ou griladas.

As ocupações de terra por grupos organizados de trabalhadores rurais emergiam assim, no início da década de 1960, como um repertório reconhecido de ação coletiva da luta pela terra no Brasil, tanto na região sul do país, pelo MASTER, como em outras regiões, pelas chamadas Ligas Camponesas – sobretudo na região nordeste (MORAIS, 2012)<sup>12</sup> –, e começam a ganhar contorno como um repertório específico de interação com o Estado:

Tais ocupações distinguem-se das que, ao longo da história do país, foram e ainda são feitas em áreas desocupadas por interessados em formar lavouras. Enquanto naquelas a entrada nas terras era diluída no tempo, agora elas são realizadas de uma só vez e em grupo, implicando a formação de um acampamento. Se antes as ocupações não necessariamente vinham acompanhadas de reivindicações ao Estado, atualmente se apresentam como demandas de reforma agrária e são assim interpretadas pelas autoridades [...] que as têm acolhido e redistribuído as terras entre os acampados (SIGAUD, ROSA e MACEDO, 2008, p. 107)

---

<sup>11</sup> Chama-se *grilagem* a prática de forjar documentos para reivindicar a propriedade das terras, muitas vezes expulsando posseiros – pequenos agricultores que nela viviam e cultivavam, reivindicando sua posse. O termo tem origem no método usado para dar aparência de papel envelhecido a documentos forjados, colocando escrituras recém redigidas em uma gaveta ou caixa com grilos, de modo que em pouco tempo a ação dos insetos deixa os documentos amarelados e desgastados.

<sup>12</sup> Ainda em 1959, a *Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco (SAPPP)*, conhecida como a Liga Camponesa da Galileia (organização que marca o ressurgimento das chamadas *Ligas Camponesas* na região nordeste, na década de 1950), conquista, após 5 anos de **ocupação**, a desapropriação legal de terras do Engenho da Galileia – fato que projetaria nacionalmente a luta das Ligas Camponesas, sendo considerado um marco histórico na luta pela reforma agrária como a primeira desapropriação de terra conquistada por esta forma de luta (MEDEIROS, 1989; MORAIS, 2012).

No início da 1980, sobretudo na região sul do país, surgiriam várias organizações que, na esteira do MASTER, reivindicavam a categoria de *trabalhadores sem-terra*, como o MASTRO – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Oeste do Paraná (1981); o MASTEL – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Litoral (1983), o MASTRECO – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Centro Oeste, o MASTEN – Movimento dos Agricultores Sem Terra do Norte do Paraná; e o MASTES – Movimento dos Agricultores Sem-Terra do Sudoeste do Paraná. Muitas destas organizações se somariam ao longo dos anos seguintes para formar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.

Pra Rosa (2009), a própria categoria “sem-terra”<sup>13</sup> que emerge a partir destas experiências estaria intrinsecamente associada a este repertório de interação com o Estado caracterizado por pequenas variações em torno das rotinas de ocupação de terras e do que o autor chama de *a forma acampamento*, combinando estratégias de ação direta com alianças com apoiadores políticos e institucionais (política de proximidade) através das quais o movimento aumenta suas chances de conquistar diretamente do Estado o reconhecimento e garantia dos direitos de acesso à terra.

#### • A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG

A principal entidade nacional representativa dos trabalhadores rurais durante o período militar era a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que coordenava o movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais (MSTR) a nível nacional, articulando as Federações Estaduais de Trabalhadores Rurais (FETAGs), de nível estadual e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), no nível local.

A CONTAG foi fundada em dezembro de 1963, poucos meses antes do golpe militar de 1964, na esteira da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR)<sup>14</sup> pelo governo João Goulart. À época de sua fundação, aglutinava sobretudo sindicatos organizados pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) – até então articulados em torno da

---

<sup>13</sup> O termo sem terra já estava presente no Estatuto da Terra (Lei 4.504): Artigo 25, Parágrafo 2º: “Só poderão adquirir lotes os *trabalhadores sem terra*, salvo as exceções previstas nesta Lei.”; e Artigo 115, inciso I-a: “(...) programas de colonização visando à fixação e ao acesso à terra própria de agricultores e *trabalhadores sem terra* nacionais ou estrangeiros, radicados no país, mediante a formação de unidades familiares (...)”.

<sup>14</sup> Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.

União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas (ULTAB) – e por setores da Igreja Católica – incluindo tanto grupos ditos *mais progressistas* como grupos alinhados a alas mais conservadoras da igreja. Ao longo da década anterior, comunistas e católicos disputaram a organização dos sindicatos de trabalhadores rurais em todo o país, desafiando a legislação trabalhista vigente até então<sup>15</sup>.

Com a instauração da ditadura a partir do golpe de 64, no entanto, a CONTAG sofreu intervenção do governo militar, tendo sua direção substituída por uma Junta Governativa indicada pelo Ministério do Trabalho, composta por dirigentes ligados aos setores mais conservadores da igreja. Com isso, os *repertórios de protesto e ação direta* – incluindo greves e protestos que, com frequência, terminavam em conflitos violentos – recorrentes entre os sindicatos e associações rurais no período anterior ao regime militar (sobretudo antes da fundação da entidade, portanto) – passam a sofrer uma grande restrição. Isso não significou o abandono das ações de defesa dos trabalhadores rurais em conflitos agrários e trabalhistas, mas o repertório de defesa foi reduzido drasticamente a rotinas institucionais, restritas quase sempre a ações legalistas e formais, sobretudo de acesso a medidas assistenciais, evitando o enfrentamento direto com o governo ou mesmo com os interesses de classe dos proprietários (Ramos, 2011; Medeiros, 1989).

É verdade, no entanto, que a entidade cumpriu um papel relevante na promoção do acesso dos trabalhadores rurais aos direitos que lhe foram estendidos pelo ETR – cujo impacto sobre a vida de muitos trabalhadores do campo sem dúvidas foi significativo (Medeiros, 1989, p 63). Além disso, com o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), instituído pelo ETR, muitos sindicatos rurais ganharam estrutura e condições institucionais robustas, assumindo funções de assistência social, sanitária e previdenciária dos trabalhadores rurais. Oferecidos como benefícios de assistência sindical, no entanto, perdiam muito do sentido de reconhecimento enquanto direitos.

---

<sup>15</sup> A legislação trabalhista oriunda da era Vargas, por pressão das organizações patronais ruralistas, não reconhecia as organizações sindicais de trabalhadores rurais. Sob o argumento de que, pela natureza de suas atividades, não existiriam grandes embates entre proprietários e trabalhadores rurais – uma vez que, no campo, ambos conviveriam “com base em ‘relações familiares’ e unidos contra as adversidades climáticas” (Ramos, 2011, p. 33) –, as oligarquias agrárias nacionais lograram impor sobre legislação sindical o entendimento de que a agricultura “não poderia ser representada em termos classistas”, vetando assim a organização de trabalhadores rurais em sindicatos (ibidem). Somente em março de 1963, com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, a organização sindical dos trabalhadores rurais foi regulamentada – e com ela a extensão dos direitos trabalhistas até então restritos a categorias urbanas.

Enquanto as entidades sindicais, por sua vez, foram esvaziadas do caráter de instrumento de organização política dos trabalhadores. Conforme Medeiros (1989):

[...] reduzida à possibilidade do sindicato se constituir em instrumento de mobilização, reivindicação e luta dos trabalhadores, o assistencialismo imposto pelo Estado acabou muitas vezes se tornando prática predominante, senão única.

Os resultados foram perversos. Propiciando atendimento ao trabalhador numa esfera onde as carências eram enormes, este era atraído para o seu sindicato, permitindo um contato com a entidade, mas, ao mesmo tempo, conformando uma imagem dela vinculada ao Funrural e não à defesa de seus interesses. [...] Em diversos locais, os sindicatos se tornaram apenas uma agência assistencial, espaço de arregimentação de votos e favores, numa reedição do clientelismo (MEDEIROS, 1989. p. 97).

Assim, os setores mais críticos atribuíram à CONTAG a pecha de “peleguismo”, acusando sua direção de estar subordinada aos interesses do governo militar em controlar as pressões sociais no campo.

Ao longo da década de 70, no entanto, setores de oposição ao governo foram progressivamente se articulando dentro movimento sindical, disputando com os setores conservadores o papel da CONTAG na resistência ao regime militar e na defesa das pautas dos trabalhadores, incluindo a reforma agrária e o debate das políticas agrícolas para os agricultores de base familiar. As organizações e sindicatos ligados ao catolicismo progressista tiveram papel relevante neste processo, tornando-se terreno de preservação da luta sindical.

No III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, promovido pela CONTAG em 1979, essas forças, aglutinadas em torno do movimento das “oposições sindicais<sup>16</sup>”, já mostravam força significativa para influenciar os rumos da entidade. Reivindicavam a alteração da legislação sindical, contra os mecanismos de controle do Estado sobre as entidades representativas dos trabalhadores rurais. Além disso, conforme Medeiros (1989), a “mudança de ares” no III Congresso

trouxe consigo uma mudança de estratégias quanto ao encaminhamento das reivindicações: passou a ser proposta a pressão coletiva, com estímulo à mobilização, à ênfase nas ações de resistência e à valorização das iniciativas dos trabalhadores.

---

<sup>16</sup> A constituição de grupos chamados de “oposições sindicais” em oposição aos sindicatos e à estrutura sindical considerada assistencialista e “pelega” ocorreu tanto no meio sindical urbano como rural, estando na origem da formação da CUT (Central Única dos Trabalhadores) na década de 1980 (PICOLOTTO, 2011).

Segundo o que se documentou do encontro, tratava-se não mais de pedir, mas de exigir (MEDEIROS 1989, p 119).

Deste modo, no apagar das luzes da ditadura militar, o movimento sindical rural passa a retomar os repertórios confrontacionais - de protesto e ação direta, passando a incorporar inclusive repertórios consagrados por outras formas de organização, como as ocupações e acampamentos, conforme aponta um trecho das resoluções finais do congresso:

... [que] o movimento sindical assuma o compromisso de desenvolver trabalhos de base programados, de organização, motivação e mobilização dos trabalhadores rurais, no sentido de ocuparem as terras improdutivas, nelas fixando residência e tornando-as produtivas (Anais do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais apud MEDEIROS, 1989, p. 119).

Vemos assim que, durante a maior parte do período ditatorial abordado nesta seção, a CONTAG, sob intervenção do governo militar, recorreu sobretudo a rotinas mais burocratizadas e menos conflitivas, que incluíram repertórios de defesa e assistenciais, limitados às ações institucionais permitidas pelo regime. Somente com o enfraquecimento da ditadura e início da abertura política no final da década de 70 é que, sob pressão de atores engajados no movimento das oposições sindicais que já disputavam a liderança do movimento sindical, a entidade começa a retomar em seu repertório as rotinas de mobilização e confronto político tradicionais do movimento sindical, incluindo protestos e ação direta pelo cumprimento e conquista de direitos e mesmo pela mudança de regime, reivindicando o fim da ditadura militar, e incorporando ainda rotinas de outros movimentos, como as ocupações de terra e acampamentos.

#### • **As Igrejas e Comissão Pastoral da Terra (CPT)**

A ação social da Igreja Católica junto a organizações sociais no campo foi bastante significativa ao menos desde a década de 1950, tendo papel importante na organização do movimento sindical rural mesmo contra a legislação vigente desde a era Vargas. Tendo inicialmente uma orientação mais conservadora, empenhada em combater o “perigo comunista” no campo, a Igreja acabou justamente por ver alguns de seus setores aproximando-se do ideário marxista de alguns dos dirigentes e militantes com os quais disputavam a liderança das organizações – um fenômeno presente não apenas no campo como também nos centros urbanos e em toda a América Latina, que influenciaria, no final

da década de 1960, o surgimento da chamada *teologia da libertação*<sup>17</sup> (MENEZES NETO, 2007). Na década de 1970 a teologia da libertação se tornou uma corrente influente na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), através da atuação de bispos como Dom Helder Câmara – fundador da CNBB na década de 1950 e arcebispo de Olinda e Recife (PE) desde 1964 –, Dom Tomás Balduino, bispo da Diocese de Goiás (GO) desde 1967, e Dom Pedro Casaldáliga, bispo emérito da Prelazia de São Félix do Araguaia (MT) desde 1971.

Seguindo o exemplo de Dom Pedro Casaldáliga e Dom Tomás Balduino, na década de 1970 proliferaram lideranças religiosas e grupos ligados à teologia da libertação que atuavam em regiões marcadas pelo acirramento dos conflitos agrários no Brasil, dedicando-se à defesa de posseiros e povos indígenas ameaçados pelo avanço do latifúndio na região norte e centro-oeste do país, na esteira da expansão da fronteira agrícola promovida pelo governo militar. Liderados por Dom Tomás Balduino e Dom Pedro Casaldáliga, estes grupos fundariam, durante o Encontro de Bispos e Prelados da Amazônia, convocado pela CNBB em junho de 1975, a Comissão Pastoral da Terra – CPT<sup>18</sup> (CASTELANO, 2018).

Com foco no apoio à organização popular, a CPT estimulava a constituição de comissões e associações pelos posseiros e trabalhadores rurais, defendendo inclusive a criação de um partido político que fosse capaz de “canalizar suas forças para organizar ou reorganizar a sociedade segundo suas aspirações” (MEDEIROS, 1989, p 112). A CPT foi também uma das grandes articuladoras do movimento de oposições sindicais no campo, adotando uma linha bastante crítica à atuação CONTAG durante o período da ditadura, cobrando desta uma postura mais combativa frente ao projeto que vinha sendo implementado pelo governo militar no campo (ibidem).

Seu repertório de atuação se concentra então no estímulo e apoio à organização popular de camponeses e posseiros, de oposições sindicais nos sindicatos rurais

---

<sup>17</sup> Na década de 1970 a teologia da libertação se tornou uma corrente influente na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), através da atuação de bispos como Dom Helder Câmara – fundador da CNBB na década de 1950 e arcebispo de Olinda e Recife (PE) desde 1964 –, Dom Tomás Balduino, bispo da Diocese de Goiás (GO) desde 1967, e Dom Pedro Casaldáliga, bispo emérito da Prelazia de São Félix do Araguaia (MT) desde 1971.

<sup>18</sup> Três anos antes, em 1972, boa parte dos mesmos personagens envolvidos na fundação da CPT, incluindo Dom Tomás Balduino e Dom Pedro Casaldáliga, haviam fundado o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), durante o 3º Encontro de Estudos sobre Pastoral Indigenista, em Brasília.

considerados “pelegos”, e nas mobilizações de protesto e ação direta contra a política dos governos militares. Uma das rotinas de mobilização consagradas pela CPT na luta em defesa dos trabalhadores rurais foram também as *Romarias da Terra*:

[Enquanto] as Romarias tradicionais essencialmente buscam o altar e o Santo, as Romarias da Terra introduziram a “Palavra”, a reflexão. As Romarias da Terra têm um caráter ecumênico e ainda mais macroecumênico, incorporando ritos e símbolos de outras religiões ao universo católico. [...] Nelas se busca mais que confortar o coração, se busca a transformação da sociedade, a construção do Reino de Deus (CPT, página oficial na internet)<sup>19</sup>.

Neste sentido, as Romarias da terra constituíram ao mesmo tempo rotinas de ação direta de luta pela terra, e repertórios organizativos e mobilizadores, de formulação de modelos alternativos de sociedade.

Apesar de sua ligação com a CNBB, a CPT assumiria uma postura ecumênica, contando com a participação de militantes religiosos de outras igrejas, em especial os luteranos. De fato, a Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil (IECLB) também teve papel relevante na defesa dos trabalhadores rurais, com incidência sobretudo sobre os colonos de ascendência alemã, muito numerosos na região sul do país. Além de participarem da CPT, os luteranos atuavam em outras frentes, a exemplo do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), criado em 1979 e o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP), já na década de 1980.

#### • **A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**

Ainda em 1967, a frustração da expectativa em torno da implementação do Estatuto da Terra levou um conjunto de acadêmicos, estudantes, técnicos e lideranças de associações e sindicatos e trabalhadores rurais a fundar a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), que buscava articular organizações da sociedade civil em apoio aos movimentos sociais rurais na defesa da reforma agrária. Segundo Regina Novaes “de certa forma, a ABRA, foi a primeira ‘ONG’ do País, nos moldes de uma entidade sem fins lucrativos, fundada por um grupo de cidadãos” (NOVAES *et al.*, 1996).

---

<sup>19</sup> Segundo informa a página da CPT na internet, “(...) a CPT realiza Romarias da Terra desde 1978. (...) Algumas são realizadas pelos regionais anualmente, outras a cada dois ou três anos. Outras não têm periodicidade definida. (...) O mais comum é que as Romarias da Terra se realizem em lugares marcados por algum fato significativo da luta pela terra: um conflito, a conquista da terra, etc.” (CPT, página oficial na internet. Disponível em <<https://www.cptnacional.org.br/romarias>>. Acesso em: 12 de novembro de 2020.

Durante o Regime Militar a ABRA atuou como uma espécie de “guardiã” do debate pela reforma agrária, seja na articulação de atores da sociedade civil, intelectuais e técnicos da burocracia estatal que atuavam como ativistas institucionais<sup>20</sup> dentro dos órgãos estatais, seja com o próprio governo, sendo muitas vezes chamada a contribuir na formulação de propostas e documentos sobre a reforma agrária – como mais tarde aconteceria na formulação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (IPNRA), no governo Sarney (1985-1990). A instituição também foi depoente em diversas comissões parlamentares de inquérito relativas à questão agrária. Entre seus fundadores (e o segundo presidente da entidade) está o agrônomo José Gomes da Silva – ex-superintendente da SUPRA e membro do Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), responsável por desenvolver os estudos e apresentar o documento base para o Estatuto<sup>21</sup>.

Desde 1971 a ABRA publica a revista Reforma Agrária, sistematizando dados e informações de pesquisadores, acadêmicos, sindicalistas, políticos, técnicos de todo o país. Elaborou um dossiê contendo artigos que revelavam suas divergências com relação ao conteúdo e encaminhamentos dados ao PNRA pelo governo.

Organização destacada do movimento pela reforma agraria, vemos que a ABRA, na perspectiva de Abers, Serafim e Tatagiba, desenvolveu entre seu repertório de interação com o Estado rotinas de tipo *política de proximidade* e de *ocupação de cargos na burocracia*.

#### • As Organizações Não Governamentais (ONGs)

Na década de 1970 emergia no Brasil o repertório das organizações não governamentais (ONGs), com diferentes perfis de atuação. No campo dos atores desafiantes ao regime militar, algumas dessas organizações tiveram um papel significativo, seja no apoio aos movimentos sociais, com trabalhos de formação e assessoria, seja no registro e documentação das ações e lutas, ou ainda na articulação entre as organizações populares e segmentos da classe média, como intelectuais, pesquisadores

---

<sup>20</sup> Ver no Capítulo 1 o debate sobre ativismo institucional (Abers e Silva (2018) e Abers, Silva e Tatagiba (2018)) ou ativismo através das fronteiras da sociedade e do Estado (Abers e Von Büllow, 2011).

<sup>21</sup> Outras personalidades que compuseram o corpo associativo da ABRA incluem ainda o sociólogo Herbert de Sousa (Betinho); o agrônomo José Graziano da Silva (filho de José Gomes da Silva); o ex-deputado e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), Plínio de Arruda Sampaio (presidente da entidade entre 1985-1990); o ex-procurador-geral do INCRA, hoje ministro do Supremo Tribunal Federal, Luis Edson Fachin; o dirigente nacional do MST, João Pedro Stédile; entre outros.

e técnicos da burocracia estatal. Destacamos a seguir algumas organizações que tiveram papel de destaque no debate e articulação da questão agrária neste período.

Além da ABRA, vale destacar ainda ao menos duas outras ONGs integrantes do campo de *atores sociais desafiantes* no subsistema de políticas para a agricultura e o desenvolvimento rural: (i) a *FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional*, com papel reconhecido na resistência à ditadura e na formação de lideranças dos movimentos comunitários de base e das oposições sindicais, tanto no meio urbano como rural. Com atuação nacional por meio de suas *regionais*, a FASE atuava diretamente junto a experiências de organização de pequenos produtores e assalariados rurais, tendo destaque, já na década de 1980, na articulação em torno da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, e também no Projeto de Tecnologias Alternativas (PTA) – um conjunto articulado de ações em torno da *produção alternativa*. (ii) O *CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação* que nasceu de ativistas ligados à Confederação Evangélica do Brasil na década de 1970, incorporando também militantes ligados à igreja católica, com atuação direta junto às organizações populares, através de assessorias, trabalhos de formação sobretudo no movimento sindical. Ainda no final da década 1970 o CEDI teria uma atuação de grande importância através do programa *Movimentos Camponês e Igrejas*, trazendo o registro, documentação e análises sobre experiências de organização de trabalhadores rurais (MEDEIROS, 1993).

### **Relações entre os atores, subsistema e regime**

Analisando a ‘estrutura relacional’ que interliga estes atores vemos que a Igreja Católica exerce um papel de porta-voz das reivindicações dos trabalhadores rurais, dividindo espaço com entidades como sindicatos, partidos políticos, dentre outros. A CONTAG, articuladora de sindicatos apoiados pela Igreja Católica e pelo PCB, foi duramente reprimida pelo regime militar, com a prisão, o desaparecimento e o exílio de lideranças, a intervenção na sua diretoria e nos sindicatos. Viu-se assim confinada a serviços de assistência aos trabalhadores e a formas institucionais/burocratizadas de atuação. Apesar destas restrições, deu continuidade ao seu trabalho destacando-se inclusive a expansão do número de sindicatos e federações, assim como de filiados, bem como a articulação dos sindicatos, dispersos e atomizados, por meio de concepções comuns, cujo eixo era a demanda por direitos trabalhistas e por Reforma Agrária. Assim,

a atuação da CONTAG no período da Ditadura não pode ser desqualificada (MEDEIROS e SORIANO, 1983).

No entanto, ao analisar a virada entre as décadas de 1970 e 1980, estes autores destacam a criação da CPT, com uma postura crítica ao sindicalismo contaguiano, que estimula o aparecimento de oposições sindicais onde as direções não correspondiam às lutas dos trabalhadores. A CPT desafia assim uma mudança de postura da CONTAG “para que possa manter sua hegemonia na direção das lutas que se travavam no campo, consolidando sua função de representação da categoria” (Ibidem, p. 19)

Pode-se assim identificar atores, como a CONTAG e muitos sindicatos, que foram parcialmente capturados, em alguma medida, pelo modelo dominante no subsistema de políticas para a agricultura, ainda que através de vínculos com a coalizão governante (uma intervenção institucional) de natureza bastante distinta daqueles que marcaram a coalizão de atores dominantes (o compartilhamento de projetos). Outros atores, como a CPT, a ABRA e outras ONGs, bem como novos movimentos sociais, inovaram criativamente em seus repertórios e nos conteúdos ideacionais que aportam para a construção, nas décadas seguintes, de um modelo alternativo de desenvolvimento rural.

\*

\*

\*

Neste capítulo buscamos apresentar a configuração da estrutura relacional do subsistema de políticas para a agricultura, conformado durante a ditadura militar, que foi sustentada por um pacto político no qual as oligarquias rurais mantiveram seus privilégios e poder político, a partir da ocupação de cargos tanto no quadro executivo quanto no legislativo. Garantiram assim suas reivindicações através de políticas, projetos e programas<sup>22</sup>.

Como resultado, Delgado aponta como principais características e efeitos da modernização conservadora da agricultura brasileira:

- (1) o crédito agrícola subsidiado se concentrou nas regiões Sul e Sudeste, acentuando os desequilíbrios regionais existentes;
- (2) privilegiou principalmente os grandes produtores e alguns médios, aumentando a concentração fundiária (houve uma queda

---

<sup>22</sup> Destaca-se, neste sentido, por exemplo, o período de maiores subsídios para o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), na década de 1970, com uma taxa nominal de juros cobrada nos financiamentos agrícolas fixadas em 15% ao ano, enquanto que as taxas de inflação chegavam até 28,7% (valor de 1974) (LOCATEL e LIMA, 2016, p 62-63).

do número de estabelecimentos com menos de 50 ha); (3) favoreceu basicamente os produtos agrícolas destinados à exportação, o que, juntamente com o aumento da relação preços das exportações/preços dos produtos alimentares, provocou um acentuado desequilíbrio na relação entre produção para exportação e produção para alimentação, piorando a distribuição de renda no meio rural; (4) a modernização da agricultura esteve intimamente associada a uma onda de internalização do que na época se chamou de “complexo agroindustrial”, a montante e a jusante, com liderança das empresas multinacionais, num processo que foi também conhecido como de “industrialização (e internacionalização) da agricultura” ou de “revolução verde”; (5) é impensável sem a conjuntura internacional extremamente favorável, tanto do ponto de vista da demanda por exportações de produtos agrícolas, como pela disponibilidade de crédito no sistema financeiro mundial; e (6) promoveu um violento processo de expulsão de mão-de-obra do campo, especialmente nas regiões onde a modernização foi mais intensa: o Sudeste e o Sul foram responsáveis por cerca de 60% do total das migrações líquidas do meio rural nas décadas de 1960 e 1970” (DELGADO, 2010, p 36).

Desse modo, ao reforçar um modelo de desenvolvimento rural excludente, baseado no latifúndio e no incentivo à monocultura, o regime militar deixa como “herança” para o processo de redemocratização brasileira, o aumento da concentração fundiária e, como consequência, o aprofundamento das desigualdades sociais no campo. Importante destacar ainda que contribui para o agravamento deste cenário a expulsão de milhares de famílias de pequenos e médios agricultores em função da construção de barragens destinadas à implantação de usinas hidrelétricas, um dos pilares do projeto de energia do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1975-1979) (DELGADO, 2010, p 42). Se por um lado esse processo força o êxodo de famílias do campo para os centros urbanos, por outro provoca o aumento dos conflitos agrários, abrindo caminho para a retomada do debate abafado pelos anos mais duros do regime militar em torno da necessidade de reforma agrária (MATTEI, 2010, p. 44).

Vemos assim um modelo excludente de desenvolvimento rural se ancora em um regime ditatorial violento e culmina no acirramento da violência no campo. No entanto, nos últimos anos do regime ditatorial brasileiro sucedem-se crises que fragilizam a coalizão de governo e seu projeto político, em diversas frentes da política, desde a configuração e alianças partidárias, a crise econômica, o questionamento internacional sobre as violações dos direitos humanos etc. Neste contexto, já no apagar das luzes do regime militar, ainda no início da abertura “lenta e gradual”, o governo Figueiredo procura dar resposta ao aumento das pressões sociais no campo criando um espaço

institucional maior para a política fundiária<sup>23</sup>. Esta conquista, embora vá mostrar-se precária e instável, terá repercussões, como veremos no capítulo 4, para o avanço de um modelo alternativo que irá provocar o surgimento de um novo subsistema em que a questão agrária será redimensionada.

Entre as conquistas das mobilizações populares e democráticas que desafiam o final dos governos militares estão a lei da Anistia e o fim do bipartidarismo (1979), a fundação de novos partidos, a consolidação do chamado novo sindicalismo que viria a originar a CUT (1983), além da vigorosa emergência de inúmeros outros novos atores sociais.

Se, conforme apontam Tatagiba, Abers e Silva (2011), a permeabilidade dos governos às demandas e propostas de atores, entre os quais os movimentos sociais, “depende centralmente da conformação da coalizão política à frente do governo e do projeto político que orienta sua atuação” (ibidem, pp. 110-111), vemos que as crises e fissuras no final do regime militar criaram alguma permeabilidade. Neste mesmo sentido, os autores continuam destacando que “Quanto maior a incompatibilidade entre os elementos deste projeto e os modelos alternativos de políticas públicas dos movimentos, menores as oportunidades para estes acessarem o Estado ou, em caso de acesso, para influírem nas políticas públicas” (TATAGIBA, ABERS e SILVA, 2018, pp. 110-111). Fissuras na impermeabilidade e violência do regime abrem assim possibilidades para o surgimento da ação coletiva que se afasta da violência e se torna propositiva. Para o surgimento de inúmeros movimentos sociais e amplas coalizões que se mobilizam e formulam modelos alternativos em setores tais como os das políticas urbanas, ambientais e da saúde, gestando-se assim as propostas que vieram a dar, por exemplo, origem ao SUS e ao novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural que ora analisamos.

Vemos assim como a configuração relacional do regime estruturou, tanto no seu fechamento como nas fissuras que o abalaram, os constrangimentos e as oportunidades tanto para o surgimento de movimentos e organizações sociais como para a sua atuação na formulação de modelos alternativos de políticas públicas.

---

<sup>23</sup> Por meio do decreto 87.457, de 16 de agosto de 1982, que institui o Programa Nacional de Política Fundiária, o governo retira do Ministério da Agricultura as atribuições sobre a política agrária e passa a subordinar o INCRA a um novo gabinete ministerial, criando a figura do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF). O ministro nomeado – general Danilo Venturini – acumulava também a secretaria do Conselho de Segurança Nacional e a responsabilidade sobre a supervisão dos militares sobre as dimensões sociais e políticas da luta pela terra (MEDEIROS, 1989, p.162), numa clara demonstração de que se tratava antes de mais nada de medidas para controlar a temperatura dos conflitos no campo.

Neste capítulo buscamos contextualizar o ponto de partida do processo analisado nesta pesquisa – isto é, a configuração relacional do subsistema de políticas para a agricultura gestado durante o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985). O próximo capítulo, por sua vez, tem como foco transformações nesta configuração relacional à luz de mudanças de regime que ocorrem no contexto de abertura política e transição democrática, entre a década 1980 e o início da década de 1990.

### **Capítulo 3**

## **Emergência de uma coalizão desafiante e gestação de um modelo alternativo**

Este capítulo inicia a análise das transformações no subsistema de políticas para a agricultura, à luz de mudanças de regime que ocorrem no contexto de abertura política e transição democrática, entre a década 1980 e meados da década de 1990. Neste período ocorrem mudanças na configuração relacional do subsistema acima, com o surgimento de um núcleo *desafiante*, que inicia a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento rural.

O capítulo está voltado às transformações que ocorrem na dinâmica dos atores sociais, com suas coalizões e repertórios de interação. Ele está organizado em três seções, nas quais se analisa (1) a rearticulação e emergência de novos atores políticos no campo, tanto os atores desafiantes como os atores os dominantes, integrados ao subsistema vigente de políticas para a agricultura, destacando repertórios de ação e interação com o Estado mobilizados e reinterpretados; (2) a conformação de coalizões e campanhas em torno dos atores e pautas desafiantes, articulando inovações no campo ideacional, nos repertórios de ação, organização e interação com o Estado e, finalmente, (3) a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento rural.

### **3.1 Rearticulação das organizações sociais rurais e emergência de novos atores**

A virada da década de 1970/1980 marcou o início da abertura política e declínio do governo militar, com a eclosão de uma crise econômica e o fortalecimento da oposição ao regime. Surgem fissuras na sustentação e legitimação do regime, comprometendo a manutenção de arranjos institucionais autoritários que sustentavam o fechamento e a impermeabilidade do regime. Emergem ou se reconfiguram então inúmeros atores sociais, urbanos e rurais que se envolvem em lutas, manifestações e protestos massivos. O processo de abertura democrática daria vazão assim à emergência de novos atores sociais desafiantes do subsistema de políticas para a agricultura, que também trazem consigo novas práticas e formas de organização e atuação política através da reinterpretação dos repertórios de organização e interação com o Estado consagrados ao longo das décadas anteriores. A seguir destacamos, inicialmente, os principais atores sociais rurais que emergem no período, e seu significado para as transformações nos

repertórios de interação com o Estado. A seguir apontamos que, também no campo dos atores dominantes ocorrem reconfigurações.

## **O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST**

Entre o final da década de 1970 e início da década de 1980, a participação de setores da igreja católica ligados à CPT na organização da luta dos trabalhadores rurais encontra grande ressonância na proliferação de grupos cada vez mais numerosos de agricultores sem-terra, expulsos de suas terras nos variados contextos da modernização conservadora e da implantação de grandes obras de infraestrutura, sobretudo a construção de barragens para usinas hidrelétricas. Entre esses grupos já era bastante difundido o repertório das ocupações de terras e acampamentos, bem como a própria identidade e categoria social dos “sem-terra”, a partir das experiências associadas ao MASTER<sup>24</sup>, no Rio Grande do Sul, e das Ligas Camponesas, no Nordeste, na década de 1960.

Em 1981 acontece a ocupação da fazenda Encruzilhada Natalino, reunindo algumas das lideranças que até hoje figuram como dirigentes do MST, a exemplo de João Pedro Stédile, fundador e integrante da coordenação nacional do movimento. Esta ocupação marca alguns dos traços que caracterizariam a reinterpretção do MST sobre o repertório dos acampamentos: o planejamento minucioso da ação, com meses de estudo antes de ser posta em prática; a articulação dos trabalhadores sem-terra na região em busca de acesso à terra; a escolha de um local de fácil visibilidade (a fazenda ficava localizada em um entroncamento rodoviário, com grande circulação de veículos, incluindo ônibus que transportavam inúmeros passageiros entre as quatro maiores cidades da região); e articulação com setores da sociedade simpáticos à causa dos sem-terra – igrejas, sindicatos rurais e urbanos, lideranças e partidos de oposição à ditadura, estudantes, comissões de direitos humanos, organizações da sociedade civil etc. – incluindo a realização de marchas e manifestações nas cidades dos arredores e mesmo na capital do

---

<sup>24</sup> Em um documento da Secretaria Regional Sul do MST datado de 1985, bem como a própria seção dedicada à história do movimento em sua página oficial na internet, é registrado entre os fatos que deram origem ao movimento a ocupação das glebas Macali e Brillhante, no Rio Grande do Sul, em 1979, que remontam a ocupações atribuídas ao MASTER na Fazenda Sarandi, em 1962. Os grupos organizados na ocupação de Macali e Brillhante protagonizariam, anos mais tarde, a ocupação da *Encruzilhada Natalino*, tido como o primeiro acampamento do MST, 4 anos antes da sua fundação formal. Documento “Histórico do Movimento Sem Terra”, Secretaria Regional Sul, 1985. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/1985 – Histórico do Movimento Sem Terra – MST.pdf>>. Acesso em: 17/04/2019. Página oficial do MST, “Nossa História | 70-82”. Disponível em: <<https://mst.org.br/nossa-historia/70-82/>>. Acesso em: 30/11/2020.

estado. Importante destacar que este último elemento visa tanto o apoio da sociedade como potencializar a visibilidade da ação, buscando alcançar grande repercussão pública (STÉDILE e FERNANDES, 1999; SIGAUD, ROSA e MACEDO, 2008; ROSA, 2009).

Ainda naquela ocasião, uma comissão formada pela CPT, o Movimento de Justiça e Direitos Humanos e a Pastoral-Universitária passaram a produzir e circular o boletim “SEM TERRA – Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade aos Agricultores Sem-Terra”, publicação também considerada como um dos elementos constitutivos do MST. Em alguns meses, o acampamento da Encruzilhada Natalino passou a reunir cerca de 600 famílias, com algo em torno de três mil pessoas, alcançando repercussão nacional. Atividades públicas, convocadas pela organização do assentamento ganharam grande repercussão, reunindo lideranças nacionais, como o bispo Dom Tomás Balduino, da CPT, dirigentes das principais organizações, como a CONTAG, parlamentares de oposição de partidos de esquerda recém fundados na esteira do fim do bipartidarismo, como PT e PDT, além da ala mais progressista do PMDB, e centenas de organizações sindicais, associações, paróquias etc.<sup>25</sup>

Por mais de um ano os sem-terra resistiriam à repressão das forças militares federal e estadual, além de privações diversas, como restrições de acesso de pessoas e mesmo alimentos e roupas arrecadadas para doação aos acampados. Recusando a solução proposta pelo governo de realocação dos sem-terra para projetos de colonização nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, o desfecho para o impasse entre o acampamento e as autoridades se daria durante a 5ª Romaria da Terra, em 23 de fevereiro de 1982, com a própria igreja católica destinando uma área para abrigar os sem-terra. Meses depois, o governo do Rio Grande do Sul finalmente assentaria as famílias em terras desapropriadas nos municípios de Cruz Alta, Palmeira das Missões e Ronda Alta (STÉDILE e FERNANDES, 1999; SIGAUD, ROSA e MACEDO, 2008; ROSA, 2009).

Nos anos seguintes, a CPT e outras organizações e lideranças envolvidas na experiência do acampamento da Encruzilhada Natalino atuaram na difusão daquela experiência entre trabalhadores rurais, sindicatos e outras organizações de várias regiões

---

<sup>25</sup> O Boletim Sem-Terra, Edição especial do Dia do Colono, 7 de agosto de 1981, registra “mais de 10 mil agricultores gaúchos” e enumera “mais de 100 entidades representando trabalhadores rurais e urbanos de todo o país” presentes no ato do “dia do Colono” em apoio ao acampamento da Encruzilhada Natalino. Disponível em: < <http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PSETERS0819810ES.pdf> >. Acesso em: 30/11/2020.

do país, sobretudo nos três estados da região sul, além de São Paulo e Mato Grosso do Sul, promovendo reuniões e encontros de *trabalhadores rurais sem-terra*, com o objetivo de compor comissões regionais provisórias para criar uma organização de amplitude nacional. Até que, em janeiro de 1984 foi organizado o 1º Encontro Nacional dos Sem Terra, na cidade de Cascavel, no Paraná, com 80 representantes de 13 estados da federação (STÉDILE e FERNANDES, 1999). Um ano depois, em janeiro de 1985, seria realizado na cidade de Curitiba (PR), o I Congresso Nacional do MST, reunindo, segundo o documento final do encontro, cerca de “1.500 delegados, representando todos os estados do Brasil” (MST, 1985a, p.2).

A influência da CPT e de líderes religiosos da teologia da libertação, sobretudo das igrejas católica e luterana, adicionava novas características ao repertório de ocupação e acampamento dos *sem-terra*. Um deles é o fortalecimento do vínculo comunitário na organização das ocupações, seja através da mística religiosa, seja pela legitimidade angariada pela presença de membros da igreja – tanto fisicamente, nos acampamentos e assentamentos e performances públicas, como politicamente, nos espaços de coordenação da organização (COMERFORD, 1999; MENEZES NETO, 2007; SILVA, 2010). Um elemento constante do repertório do MST derivado diretamente da tradição mística religiosa são os momentos de dramatização cerimonial nas reuniões, assembleias e atividades coletivas de diversa natureza, incluindo performances públicas. Conforme aponta Menezes Neto, a mística “serve para manter a coesão dos membros do movimento e para estimular a participação, além de incentivar a atuação em lutas, ocupações e manifestações” (MENEZES NETO, 2007, P. 336). A dimensão religiosa da luta acrescenta ainda um caráter de justiça divina à causa defendida, característica da leitura da teologia da libertação sobre a transformação da sociedade como *realização do “Reino de Deus na terra”*. Ao mesmo tempo, a presença religiosa tem ainda um papel na tentativa de conter a violência sempre latente nos conflitos agrários. Em primeiro lugar, no esforço de coibir os excessos da repressão, seja por parte das forças policiais, seja dos “jagunços” que compõem milícias particulares de fazendeiros. Por outro, no esforço de atenuar os ânimos dos próprios militantes, através da valorização de formas não-violentas de resistência e luta, como as romarias da terra ou mesmo a performance *mística* na realização de uma ocupação.

Por outro lado, a reinterpretação do MST sobre o repertório das ocupações marcaria fortemente o que Lygia Sigaud (2000) define como *a forma acampamento* – e que mais

tarde se tornaria uma rotina comum a diversas organizações de luta pela terra. Do ponto de vista da disposição espacial e marcadores visuais, Sigaud (2000) destaca como características os acampamentos serem, em geral:

constituídos de barracas feitas com pedaços de madeira e cobertas com um plástico denominado lona, na maioria das vezes de cor preta [...]. Em todos os acampamentos era hasteada uma bandeira vermelha com o logotipo do movimento [...]. As barracas cobertas de lona e a bandeira eram elementos distintivos e absolutamente recorrentes de todos os acampamentos [...]. Eram sempre montados em locais altos, próximos à mata e aos cursos d'água e visíveis a alguns quilômetros de distância. As barracas ficavam alinhadas, formando ruas paralelas (p. 82).

Para aqueles que entram em um engenho ocupado, erguer sua barraca e cobri-la de lona é a forma apropriada de "dizer" que se deseja dele participar. Único dos equipamentos indispensáveis a um acampamento que não faz parte daqueles habituais do trabalhador, como vasilha de cozinha, muda de roupa e instrumento de trabalho, a lona tornou-se o símbolo da adesão a um acampamento. Inúmeras são as evidências empíricas nesse sentido: encontrei trabalhadores que retardaram a entrada porque não tinham a lona (SIGAUD, 2000, p. 85, grifos nossos).

A ocupação, o acampamento, se caracteriza então como repertório de interação, conforme evidenciam os grifos acima, por uma forma estética composta pela regularidade das lonas pretas e das ruas paralelas, e pela visibilidade e bandeira, símbolos da luta e da reivindicação contra as políticas de concentração fundiária.

É claro, no entanto, que não é apenas os marcadores visuais que caracterizam a *forma acampamento*. O propósito de sua existência está associado a outra característica fundamental: os pedidos de desapropriação e a interlocução com o INCRA. Não por acaso, uma fatores de consolidação deste repertório é justamente sua interação com o Estado - o seu reconhecimento institucional pelo INCRA – o que ocorrerá sobretudo a partir da década de 1990.

Todas essas ocupações ocorridas em Rio Formoso e Tamandaré [entre 1997 e 1999] estiveram associadas a pedidos de desapropriação. O curso da ação consistiu na ocupação e na montagem do acampamento, acompanhadas de um pedido de vistoria ao Incra para verificar a improdutividade do imóvel. [...] os movimentos respeitaram os limites impostos pela legislação e só ocuparam imóveis tidos tecnicamente como improdutivos ou passíveis de desapropriação. O Incra, de sua parte, reconheceu a legitimidade do pleito dos que haviam acampado: cadastrou-os por ocasião da vistoria e contemplou-os no parcelamento das terras, assim como os moradores já residentes nas propriedades, que legalmente são os beneficiários de ofício.

"Acampado" é uma categoria reconhecida pelo Incra em seus instrumentos de cadastro, assim como "assalariado", "parceiro" e "posseiro", que são categorias com reconhecimento jurídico (SIGAUD, 2000, p. 81).

Para estabelecer essa relação, Sigaud associa ainda a multiplicação de acampamentos na zona da mata pernambucana na década de 90, quando o MST passou a atuar com mais presença na região, com um aumento perceptível das desapropriações.

Apenas os dois [acampamentos] montados em engenhos nos anos 1980 tinham como interlocutor o Incra, enquanto os demais buscavam interlocução com os patrões ou com o governo do Estado. Em 1999 todos apresentavam suas reivindicações apenas ao órgão responsável pela reforma agrária (SIGAUD, 2000, p. 74).

Desde sua criação, em 1964, o Incra fez 134 desapropriações no Estado, 63 das quais na zona canavieira. Até 1989 havia imitado a posse de 26 imóveis, sendo seis na Mata. De 1990 até 1999 (dados coletados até setembro), desapropriou 56 engenhos. [...] [os registros indicam] que as desapropriações têm contemplado trabalhadores acampados (SIGAUD, 2000, p. 75).

A bandeira hasteada na entrada dos acampamentos também não é apenas um marco da identidade para os sem-terra acampados. Segundo Sigaud (2000), o próprio Incra distingue um acampamento de outro identificando o movimento que o organiza, o que funciona como princípio classificatório. Assim, nos registros da própria burocracia estatal, os acampamentos e áreas de conflito são atendidos pelo Estado de acordo com processos de negociação com as organizações.

Por fim, cabe destacar que a consolidação deste repertório (a *forma acampamento*) reinterpretada pelo MST, assim como a própria categoria “sem-terra”, seja enquanto identidade autoconstruída, seja enquanto categoria reconhecida pelo Estado, não se limita à organização MST. Sua difusão enquanto repertório de interação reconhecido pelo Estado o levou a ser incorporado por diversas organizações – sejam elas dissidentes ou derivações do próprio MST, sejam elas entidades pré-existentes ao movimento, em particular as organizações sindicais. Assim, a partir do MST, diversos STRs, federações estaduais (FETAGs) e a própria CONTAG passaram a organizar trabalhadores rurais em acampamentos de trabalhadores sem-terra.

### **O Novo Sindicalismo e a criação do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR-CUT)**

Entre as organizações que emergem no bojo da abertura política e do processo de redemocratização, merece destaque o movimento das chamadas *oposições sindicais* e a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, que no âmbito do sindicalismo rural se desdobra na criação do seu Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais – DNTR/CUT, em 1988.

A CUT representava o grande esforço de coalizão do movimento pelas oposições sindicais e consolidação de uma proposta de sindicalismo “independente tanto dos patrões e do governo, quanto dos partidos políticos e dos credos religiosos” (RODRIGUES, 1990, apud PICOLOTTO, 2011, p.133). Além disso, o movimento pelas oposições sindicais reivindicava existência de “dois blocos de forças sindicais concorrentes”:

De um lado, os chamados sindicalistas autênticos, formados pelos metalúrgicos do ABC, por sindicatos e oposições sindicais rurais principalmente da região Sul e do Pará, de funcionários públicos, de bancários etc., os quais, com os grupos integrantes das oposições sindicais urbanas, compunham o denominado Bloco Combativo ou o novo sindicalismo. De outro lado, estavam os chamados de moderados que compunham o bloco da Unidade Sindical, que agrupava lideranças tradicionais no interior do movimento sindical e os militantes de setores da esquerda tradicional, tais como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR8) e a direção da CONTAG (PICOLOTTO, 2011, p. 132-133).

O novo sindicalismo representado pelas forças que se articulavam em torno da criação da CUT apresentava assim a necessidade de redefinir o repertório de interação das organizações sindicais com o Estado, opondo formas de atuação tidas como “combativas”, “de luta”, consideradas como “autênticas”, a uma atuação tida como “moderada”, “assistencialista”, considerada como “acomodada” ou “pelega”, associada ao sindicalismo tradicional (ibidem).

Ainda que os trabalhadores rurais fossem presença constante desde o encontro de fundação da CUT, em 1983 – com forte representação de pequenos agricultores da região sul, em especial –, e ocupassem inclusive espaço significativo na direção da entidade<sup>26</sup>, havia uma subordinação perceptível em termos de importância política em relação aos sindicatos urbanos. O caminho adotado pelos chamados “rurais da CUT” para garantir uma atuação concreta da Central em relação às pautas e lutas do campo foi a criação de uma Secretaria Rural, que em 1988, no 3º Congresso Nacional da entidade, se tornaria o *Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR/CUT)*, consolidando-se em 1990, com sua primeira Executiva Nacional eleita, no 1º Congresso do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (ibidem).

---

<sup>26</sup> “Nos primeiros encontros e nas diretorias dessa entidade, eles ocuparam cerca de um terço dos cargos, tendo emplacado a vice-presidência em 1984”, ocupada por Avelino Ganzer, então presidente do STR de Santarém (PA) (MEDEIROS e PICOLOTTO, 2014, p.7).

As oposições sindicais lideradas pelos *rurais da CUT* com frequência entrava no embate direto com o sindicalismo contaguiano nos sindicatos e federações, e, conseqüentemente, com própria CONTAG, a partir da crítica a uma atuação pouco combativa em termos mobilização dos trabalhadores para pressionar o governo por mudanças concretas. Aos poucos, no entanto, como apontado na seção anterior, estes setores foram ocupando espaços dentro da estrutura sindical contaguiana, disputando o direcionamento da atuação do MSTR. Segundo Medeiros e Picolotto (2014), havia uma postura dúbia na relação entre os rurais da CUT com a CONTAG, buscando por um lado fortalecer o DNTR como uma organização sindical paralela, ao mesmo tempo em que tentava conquistar os sindicatos da estrutura contaguiana. A esse respeito, Medeiros e Picolotto destacam que

Antes do V Congresso da CONTAG, ocorrido em 1991, instalou-se uma polêmica quanto a participar ou não desse espaço do sindicalismo oficial. Mesmo com fortes restrições e resistências em alguns estados, acabou vencendo a proposta de participação, sendo indicados dois nomes para compor a diretoria. A partir desse momento, o DNTR passava a adotar uma estratégia híbrida de atuar por dentro e por fora da CONTAG, iniciando um movimento de mudanças no sindicalismo rural cutista, que reavaliava sua posição de organização paralela ao sistema CONTAG. No II Congresso do DNTR, em 1993, este debate novamente aflorou. [...] A própria direção dessa Central estava interessada em ampliar sua força no sindicalismo nacional, atraindo para dentro de si a CONTAG e fortalecendo-se, dessa forma, em relação às outras centrais, como a Força Sindical, que começava a disputar a adesão dos sindicatos do campo. Sem chegar a uma decisão final, o Congresso remeteu esse debate para uma Plenária Nacional do DNTR, realizada em agosto de 1993, que decidiu em favor da “participação na estrutura oficial” e estabeleceu uma estratégia para filiação da CONTAG à CUT, entendida como “o resultado do máximo acúmulo político e organizativo possível das forças cutistas na CONTAG, desde a sua base” (MEDEIROS e PICOLOTTO. 2014, p.8).

Estes debates e movimentos de aproximação revelam disputas acerca do repertório de interação do movimento sindical rural com o Estado, entre rotinas mais *conflitivas* ou mais *conciliatórias*, associadas ao entendimento sobre a própria legitimidade e autenticidade da organização sindical. Revelam também estratégias de acumulação de força numérica, organizativa e política, por parte da CUT e da CONTAG, que envolvem a formação de coalizões de defesa das suas causas.

No I Congresso do DNTR/CUT, em 1990, os rurais da CUT já delimitavam o caminho da “unidade na diversidade” nas lutas do campo: “unidade em torno de uma central sindical (a CUT), mas estimulando cada categoria específica (assalariados, pequenos produtores, sem-terra etc.) a produzir seus próprios instrumentos organizativos

(sindicatos, federações, movimentos)” (ibidem, 2014, p. 7). Além de sinalizar para a investida em novas estruturas sindicais, a decisão representava o apoio formal dos rurais da CUT ao MST e outras organizações que emergiam no campo, em especial a dos pequenos agricultores de base familiar.

A preponderância dos pequenos agricultores na base social do DNTR era visível tanto na composição de sua direção, como nas pautas e bandeiras de luta defendidas, e se expressava também nos repertórios de interação com o Estado, buscando espaços de participação na definição de instrumentos legais e políticas públicas, a exemplo dos esforços para intervir na elaboração da Lei Agrícola de 1991<sup>27</sup>, buscando a inclusão de uma política agrícola diferenciada para este segmento (Picolotto, 2011; MEDEIROS e PICOLOTTO, 2014). Da mesma forma, os *rurais da CUT* teriam papel protagonista nas articulações que antecederam os *Gritos da Terra*, bem como nas primeiras formulações de um *Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural* com centralidade no papel da *agricultura familiar* – categoria que se tornaria o principal elo de identidade dos trabalhadores rurais a partir de meados da década de 1990.

A “unidade na diversidade” sinaliza, por um lado, o acúmulo de forças políticas e, por outro, a multiplicidade de repertórios organizativos e a diversidade de estilos de luta característicos de cada grupo, como os Gritos da Terra, e a elaboração de propostas de políticas para categorias específicas como a agricultura familiar.

## **Mudanças na CONTAG**

O dilema do DNTR em relação à CONTAG já se fazia presente no V Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, organizado pela CONTAG em Brasília, em 1991, quando foi colocado de maneira explícita o debate sobre a filiação da Confederação à CUT. Nas resoluções do congresso, ficaria consolidada a leitura, dentro da CONTAG, do reconhecimento da CUT como a organização “mais identificada com as lutas imediatas e com as transformações sociais exigidas pela classe trabalhadora” (CONTAG, 1994, p.10 apud MEDEIROS e PICOLOTTO, 2014, p. 9). Em ambas as organizações, no entanto, havia resistência à concretização deste movimento. Dentro da CONTAG havia uma leitura bastante disseminada de que a própria existência do DNTR na CUT representava

---

<sup>27</sup> Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

uma afronta e uma ameaça à unicidade sindical defendida pela direção do MSTR – um “patrimônio cuidadosamente cultivado como capital político” pelos contaguianos (TAVARES, 1992, p. 49 apud MEDEIROS e PICOLOTTO, 2014, p. 9). Por outro lado, a aproximação da CUT com a CONTAG representava o reconhecimento pelos cutistas em relação a esse patrimônio, e a filiação da segunda à primeira de certa forma atrelaria o DNTR a esta unicidade.

A filiação da CONTAG à CUT viria, por fim, no VI Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, em 1995, e com ela a consolidação do debate emergente em torno da *agricultura familiar* como categoria central do MSTR, assim como os acúmulos em torno da construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, também centrado nesta categoria. Longe de ser uma mudança meramente protocolar em torno de uma nomenclatura, este debate redefinia o ator social que pretendente protagonizar as lutas sociais no campo, particularmente de um projeto político totalizante para o campo. Neste sentido, trazia consigo também uma mudança de repertório de interação com o Estado:

a passagem de um sindicalismo reivindicatório, crítico da ação do Estado (marcado fortemente por mobilizações e reivindicações da década de 1980) para um sindicalismo propositivo (que faz mobilizações, mas que tem propostas concretas, um projeto para a agricultura e para o país), com a participação mais ativa em comissões conjuntas com órgãos do Estado, na realização de estudos sobre a agricultura familiar e na definição de políticas públicas para este público. Este era um tema caro à CUT na época e marcou decisivamente a postura de seus sindicatos filiados (MEDEIROS e PICOLOTTO, 2014, p. 9).

Vemos que esta mudança de repertório acrescenta a suas formas de ação conflitiva, de ação direta e mobilizada em protestos, os repertórios de ação pelas vias institucionais, com a inclusão de aliados no Estado, com especificação e negociações de propostas de políticas públicas, que vão levar à construção de um projeto ou modelo de agricultura e desenvolvimento rural para o país.

### **Outras organizações na coalizão desafiante: movimentos e ONGs**

Na esteira deste processo, se constitui, desde o final dos anos 1980, uma nova constelação de movimentos, organizações e redes de organizações sociais rurais em torno das questões agrária, da organização do trabalho na produção agrícola, e uma larga gama de temas relacionados a demandas de diversos segmentos de trabalhadores rurais, como o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS, 1985), Movimento Nacional dos Atingidos

por Barragens (MAB, 1987), o Movimento Nacional de Pescadores (MONAPE, 1988), o Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil, (CAPOIB, 1993), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA, 1996), entre outros.

Entre as ONGs, cabe registrar o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), fundado em 1981 pelo sociólogo Herbert de Souza (o *Betinho*) e que rapidamente se tornou referência no monitoramento de políticas públicas e na denúncia das desigualdades sociais, em especial na luta contra a fome e a violência no campo no Brasil, tendo protagonismos no debate sobre segurança alimentar e também sobre a reforma agrária; e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), com inserção qualificada no debate sobre orçamento público e dívida externa e atuação na área ambiental e dos chamados povos das florestas (em especial indígenas e extrativistas).

Conforme Grisa (2012), “além de contribuições no trabalho de formação sindical, essas ONGs colaboraram na ‘leitura’ das conjunturas nacionais e internacionais e nas discussões de formulação e de proposição de políticas públicas” (ibidem, p.110), superando posturas centradas apenas na crítica e reivindicação, até então prevalecente (Picolotto, 2011; Schneider, 2010; Favareto, 2006, GRISA, 2012).

Medeiros (1993) ainda destaca que “além das chamadas ‘grandes ONGs’, os anos 80 viram a disseminação de várias entidades de caráter local, voltadas para trabalhos específicos como a organização dos trabalhadores rurais, a produção de informações e conhecimentos, a divulgação e a denúncia” (MEDEIROS, 1993, p.28). Destaca-se, neste sentido, a atuação do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), com protagonismo no debate em torno da caracterização da agricultura familiar, tendo sido a “casa” de onde saíam alguns dos principais pesquisadores e gestores especializados em políticas para o segmento (incluindo dois Secretários Nacionais da Agricultura Familiar do MDA) e a Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (ASSESOAR), ligada a um grupo de padres belgas da Congregação do Sagrado Coração de Jesus, também no Paraná, com papel relevante na consolidação das organizações de trabalhadores sem-terra, além do Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP), o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) e a Rede Tecnologias Alternativas/Sul (Rede TA/Sul) no Rio Grande do Sul.

A presença das ONGs na nascente coalizão em torno de um projeto de desenvolvimento rural traz a ela sua contribuição específica em termos de repertórios: os

estudos que legitimam proposições, o reforço à dimensão propositiva de políticas públicas, os repertórios de divulgação que contribuem para a ampliação da legitimidade destas propostas.

Esta seção aponta para a “unidade na diversidade”, descrevendo um período de ampliação da diversidade de uma coalizão de atores, que trazem sua experiência de luta, seus repertórios e causas históricas para uma ação conjunta cada vez mais robusta, uma coalizão que constrói na interação sua causa maior, apontando para um novo modelo de desenvolvimento rural para o país.

### **3.2 Novas coalizões e as campanhas em que se constituíram**

A emergência e rearticulação de atores na esteira do processo de redemocratização brasileira, na década de 1980, foi acompanhada da composição de novas coalizões, que teriam papel significativo nas mudanças institucionais em curso durante a transição democrática, assim como para a emergência de modelos alternativos em vários setores da política pública, entre os quais para o subsistema de políticas para a agricultura.

Estas coalizões se formaram em processos de ação conjunta – campanhas – onde houve o compartilhamento de ideias e de estratégias de ação. *Campanha*, segundo Tilly (2010) é um “esforço público *sustentado* de elaboração de reivindicações coletivas direcionadas a determinadas autoridades” (pp. 136-137). Diante das crises e fissuras legitimadas do regime militar surge uma certa permeabilidade que permite a emergência desses “esforços públicos sustentados” em que atores desafiadores se articulam em grandes mobilizações.

Os anos 1983 e 1984 são sacudidos pela vigorosa campanha pelas *Diretas Já*, que traduzia os anseios democráticos na luta pelo direito de escolher o presidente da república pelo voto direto, amplificando demandas e articulações por transformações sociais e institucionais, nas cidades e no campo. No campo, o tema da reforma agrária volta a articular vigorosamente movimentos sindicais e organizações civis.

#### **Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA):**

Ainda em 1983, a CONTAG, a ABRA e o IBASE, juntamente com setores da igreja – particularmente a CPT, o CIMI e chamada *Linha 6* da CNBB –, liderariam uma ampla articulação de movimentos e organizações sociais em torno da *Campanha Nacional pela*

*Reforma Agrária (CNRA)*, ganhando a adesão das principais organizações alinhadas à demanda dos trabalhadores rurais pela reforma agrária, tais como CUT, MST, FASE, INESC, CEDI, além de partidos políticos, como PT, PDT, PTB e PMDB. Reunindo lideranças sociais e personalidades políticas com grande reconhecimento público para além dos movimentos sociais e partidos de esquerda, como José Gomes da Silva e Herbert de Souza (Betinho) (este último encarregado como primeiro secretário-geral da campanha), além de intelectuais e especialistas de diversas áreas de conhecimento – desde agrônomos e juristas a sociólogos, economistas etc. –, a CNRA alcançou rapidamente uma aura de legitimidade social, técnica e política significativa.

A Campanha tinha uma estrutura bastante organizada, possuindo uma Coordenação e uma Secretaria Geral, conduzida a partir da sede do IBASE, no Rio de Janeiro, assembleias ordinárias e a publicação de boletins periódicos, contando ainda com as publicações das organizações que a compunham para a sua divulgação. Além disso, promovia seminários, pesquisas e acompanhamento das políticas públicas do governo, conduzidas a partir das organizações que a compunha. Na década de 1990 a CNRA seria pioneira na realização de conferências eletrônicas, através da plataforma Alternex<sup>28</sup>, do IBASE – primeiro provedor de internet do Brasil (PETRINA, 1993).

Além de mobilizar a sociedade civil em torno da defesa da reforma agrária, a CNRA buscava divulgar e denunciar situações omitidas pelo governo em relação conflitos agrários e abusos sobre trabalhadores rurais, relacionando a violência no campo com a necessidade de uma distribuição mais equânime e justa das terras no Brasil como condição para o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento democrático para o país (ibidem). A CNRA defendia ainda a distinção entre reforma agrária propriamente dita, de outros instrumentos, importantes, mas que frequentemente eram utilizados em sua substituição – notadamente os projetos de colonização e o imposto territorial rural (ITR) – que segundo o Documento de Lançamento da Campanha, não são capazes de “alcançar as transformações econômicas e sociais produzidas por uma reforma agrária” (CNRA – Documento de Lançamento, 1983 apud RODRIGUES, 2013).

---

<sup>28</sup> Para mais informações sobre a história da plataforma Alternex, ver artigo de Cristina de Luca, disponível em: <<https://nic.br/noticia/na-midia/a-primeira-conexao-internet-no-brasil-fora-da-academia-acaba-de-fazer-25-anos/>>. Acesso em 20/11/2020.

A Campanha promovia assim a articulação de atores que compartilham um ideário sobre a Reforma Agrária, que vai sendo aprofundado e moldado a partir do debate político e técnico entre lideranças sociais e intelectuais no decorrer da campanha, bem como a construção de um repertório comum de ação junto à sociedade e de interação com o Estado. A coalizão é inovadora em seu conteúdo, explicitando aspectos de um projeto de desenvolvimento rural que já esboça a articulação entre pautas agrárias, agrícolas e ambientais, com atenção aos trabalhadores rurais sem-terra, à agricultura de base familiar e aos impactos do modelo de distribuição e exploração do solo ao meio ambiente, com vista a um modelo de agricultura sustentável. Também é inovadora na comunicação e divulgação da campanha que, além da publicação de materiais impressos, desde boletins, relatórios e livros a cartazes e folhetos, sendo ainda pioneira no uso de conferências eletrônicas.

Considerada como porta-voz do debate agrário pela coalizão de oposição aos militares em torno da candidatura de Tancredo Neves, a CNRA, por meio de sua coordenação, seria chamada para atuar na elaboração da primeira proposta para o *I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA)*. Posteriormente a CNRA seria novamente o principal elo de articulação e mobilização da sociedade civil a favor da reforma agrária no processo constituinte (DELGADO, 2010, p 42), dando origem à *proposta de Emenda Popular da Reforma Agrária*, subscrita por aproximadamente 1,2 milhão de eleitores. A campanha concretiza assim um passo essencial na construção de um modelo alternativo para o desenvolvimento rural do país.

#### *O Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) e o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD)*

No bojo da CNRA podemos olhar com maior detalhamento aquilo que pode ser visto como um ciclo no seu interior, uma dimensão da Campanha, marcada por repertórios mais institucionalizados, desenvolvidos pelos aliados no interior dos governos.

A coalizão política encabeçada por Tancredo Neves na eleição indireta do presidente da república, em 1985, incorporou forças políticas e propostas do movimento pelas *Diretas Já* e da CNRA, entre elas, o compromisso de elaboração do *Plano Nacional de Reforma Agrária* e da consolidação da estrutura provisória do MEAF<sup>29</sup> em um

---

<sup>29</sup> Ver nota de rodapé nº **Erro! Indicador não definido.**

*ministério de fato*, com os recursos institucionais e orçamentários necessários para implementar a política fundiária. Por este motivo, essa coalizão era vista por alguns movimentos como “indícios de que poderia haver mudanças no tratamento até então dado à questão agrária” (MEDEIROS, 1989, p. 173).

Uma vez eleito, em março de 1985 (pouco mais de um mês antes de seu falecimento) Tancredo reafirmaria seus compromissos com a reforma agrária no anúncio da composição de seu ministério, incluindo a transformação do MEAF em Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e a indicação de Nelson Ribeiro como seu ministro – um nome que contava com o respaldo da ala progressista da igreja junto aos movimentos sociais (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2010).

Apesar da morte prematura de Tancredo conduzir ao poder, em seu lugar, um político oriundo da base de sustentação do Regime Miliar (José Sarney), aqueles compromissos foram inicialmente mantidos. À frente do MIRAD<sup>30</sup>, Nelson Ribeiro indica José Gomes da Silva para presidir o INCRA e dá início aos trabalhos para a formulação do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). José Gomes liderou então a composição de 17 “grupos de ação”, incluindo técnicos de renome – alguns dos quais membros ativos da ABRA – além de outros interlocutores da CNRA ligados à CONTAG, CPT, IBASE entre outros (SILVA, 1987). Os grupos contavam ainda com a participação de representantes dos trabalhadores rurais – normalmente das organizações sindicais – o que, segundo Medeiros, teria levado a um “precoce compromisso entre o movimento sindical e a proposta oficial” (MEDEIROS, 1989, p 174).

A primeira versão da proposta para o I PNRA foi lançada durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, organizado pela CONTAG em maio de 1985, em Brasília, com a presença do presidente do Incra, do ministro do MIRAD e do presidente da república. A proposta foi bem recebida até mesmo para os setores mais céticos, como o MST e os rurais da CUT, que apesar de considerar a proposta aquém da demanda, enxergava nele condições de colocar em prática uma reforma agrária concreta, através da desapropriação do latifúndio como “primeiro passo para mostrar para toda sociedade,

---

<sup>30</sup> Criado pelo decreto nº 91.214, de 30 de abril de 1985.

sobretudo na cidade, as injustiças que existem no campo.” (JST, nº 45, p. 2 apud RODRIGUES, 2013, p. 134).

Sob forte pressão dos ruralistas, no entanto, a versão final do plano<sup>31</sup> publicada em outubro de 1985, sofreu várias alterações, sendo finalmente esvaziado em alguns de seus instrumentos mais importantes, limitando a desapropriação por interesse social, além de introduzir o instrumento do Crédito Fundiário, abrindo caminho para o que alguns autores chamarão de “reforma agrária de mercado”, isto é, através da compra de terra e não da desapropriação.

A proposta do MIRAD/INCRA foi descaracterizada pelas mudanças que sofreu. Foi alterado seu conteúdo e objetivos, designando a Reforma Agrária como um complemento de Política Agrícola. O PNDR introduziu o Crédito Fundiário como instrumento de Reforma Agrária (ALBUQUERQUE, 2006, p.62).

Tendo frustrados os seus esforços em torno da construção de uma “verdadeira Reforma Agrária”, capaz de *transformar o campo brasileiro*, José Gomes da Silva pede demissão imediatamente após a publicação do Plano. Sobre a demissão, Viviane Fachin (2015) destaca um depoimento dado por José Gomes à revista Veja poucos dias depois, ainda em outubro de 1985:

A minha proposta era diferente e usava outros instrumentos. Reforma Agrária “possível” e consensual não existe. O 1º PNRA é a repetição do que sempre foi feito no país. Os proprietários de terras e o governo negociam as piores fatias do latifúndio para o trabalhador rural, que permanece sem condições de cultivar a sua terra e produzir. Esta experiência revelou ser um fracasso. (Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, suplemento da edição de out/nov, 1985, p. 1) A verdadeira Reforma Agrária se escreve em caixa-alta. Vou lutar pela Reforma Agrária no mesmo campo em que ela foi destruída: na política. A Reforma Agrária não é feita por um cidadão e sim pelos trabalhadores rurais. (Folha de São Paulo, 19.10.1985, p. 8) Reforma Agrária é um conceito tão absoluto quanto a virgindade, algo em que não existe meio-termo. Os parâmetros mínimos de uma reforma agrária acabaram excluídos do plano que foi assinado pelo presidente (VEJA, 23.10.1985, p. 46, apud Fachin, 2015, p. 158).

A revista ainda destaca que a “demissão já era esperada e até desejada pelo Governo, visto que [...] vinha enfrentando oposição cerrada dos produtores rurais que, entre outras coisas, o acusaram de empregar no órgão pessoas ligadas aos partidos comunistas” (ibidem).

---

<sup>31</sup> Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, que “aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, e dá outras providências”.

### *Novas rotinas de interação entre sem-terra e INCRA*

Apesar de sido recebida pela maioria dos atores da coalizão desafiante como uma derrota para a Reforma Agrária, ainda assim o processo teve reflexos em mudanças relevantes no subsistema. Destacamos aqui elementos apontados por Camila Penna (2018), como a incorporação de novos atores estatais na equipe do INCRA, que trouxeram ao componente ideacional do subsistema concepções sobre a reforma agrária em maior sintonia com as reivindicações dos atores desafiantes, assim como práticas criativas para um componente experimental, ensaiando um rompimento com o ideário dominante da “colonização” do período anterior, sobretudo na ênfase à desapropriação como instrumento de assentamento dos trabalhadores rurais:

Uma reorientação nas práticas e regras do Incra a partir de 1985 se dá devido ao trabalho criativo de uma equipe nova que se depara com a necessidade de solucionar problemas concretos para viabilizar a implementação do novo PNRA, aprovado em 1985. O Plano estabelece como prioritária a política de reforma agrária por meio do assentamento de trabalhadores rurais, em lugar da antiga política de colonização, e define como necessária a participação dos beneficiários e de seus representantes no processo de implementação da política. (PENNA, 2018, pp. 125 - 126)

Além destas mudanças, a autora destaca a inclusão da participação e controle social dos trabalhadores rurais e suas organizações em diversas etapas da implementação do Plano de Reforma Agrária:

No Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, a concepção do projeto técnico contará, em todos os níveis e fases, com uma participação direta dos beneficiários, em particular no que se refere às decisões sobre as formas possessórias e de uso da terra [...]. É imprescindível que seja estimulada e garantida a participação das diferentes instituições, sindicatos, associações, grupos e movimentos através de canais que a viabilizem democraticamente, objetivando constante interação com os trabalhadores assentados (Brasil, 1985, p. 149 – 03, apud PENNA, 2018, p. 126).

Penna relata exemplos da participação direta dos trabalhadores rurais no levantamento das áreas de conflito social, prioritárias para a desapropriação, ocorridos no sul do Pará, uma das regiões com maior índice de tensão e conflito social. Segundo a autora, diversos processos de desapropriação iniciados na década de 1980, teriam como referência um documento produzido em uma reunião participativa:

Em fevereiro de 1986, líderes de sindicatos e representantes da Comissão Pastoral da Terra (CPT) se reuniram com gestores e técnicos do Incra, na sede do órgão em Brasília, para definir áreas prioritárias e diretrizes para desapropriações na região. Todos os processos de desapropriação iniciados na década de 1980 e constantes no

arquivo da Superintendência de Marabá fazem referência ao ofício resultante dessa reunião, reproduzido e citado nos processos (PENNA, 2018, p. 128).

Mais adiante, a autora destaca ainda que

[...] Embora essa ação tenha sido bastante contestada, com forte resistência por parte de setores patronais e poderosos que tinham interesses nas áreas apontadas como prioritárias – e que eventualmente conseguiram impedir a desapropriação de algumas dessas áreas – a incorporação dos movimentos em decisões como essa foi uma prática que ganharia cada vez mais espaço no Incra (ibidem, p. 129).

A autora aponta, assim, uma nova rotina que “altera o agenciamento até então existente no Incra” pois, se “a definição de procedimentos para implementar políticas fundiárias era prerrogativa apenas do Estado, a inclusão dos representantes de trabalhadores rurais na decisão sobre áreas prioritárias implica uma alteração na configuração de atores envolvidos no processo” (ibidem, p. 128). Através das contatações da autora podemos identificar então o surgimento de um novo repertório de interação por vias institucionais, que abre espaços de negociações no interior do Estado. O núcleo desafiante conquista assim novas oportunidades de experimentação prática de modelos alternativos de política agrária no subsistema vigente de políticas para a agricultura.

Por outro lado, se não se pode deixar de ressaltar os avanços conquistados pelo processo em torno da construção do PNRA, como inovações nos repertórios de interação e negociação dos atores desafiantes com as instituições estatais do subsistema – a exemplo dos diversos grupos de trabalho compostos de atores sociais e estatais, e da proximidade dos movimentos e organizações da Campanha pela Reforma Agrária com atores políticos importantes – alguns dos seus desdobramentos também resultaram em custos significativos para a luta pela reforma agrária no país. Como apontado acima, a construção do Plano enfrentou grandes pressões antes mesmo de ter concluída a versão final, com uma forte contraofensiva dos atores dominantes do subsistema. As agudas contradições na base política em torno do governo Sarney logo se manifestaram, com a reação imediata dos setores políticos vinculados aos grandes proprietários de terra, propondo a revisão da proposta do PNRA.

Esta reação é tida como origem do surgimento da União Democrática Ruralista (UDR), e resultaria não apenas na obstrução da maior parte das “tímidas conquistas” do Plano como à própria extinção do INCRA dois anos depois

Os planos regionais de Reforma Agrária, aprovados em outubro de 1985, foram efetivados apenas em maio de 1986, e sem a definição de áreas prioritárias. Não é

demais lembrar que esse processo se deu em uma conjuntura conturbada, em meio ao escândalo de assassinatos e das sucessivas trocas de nomes do MIRAD, até a extinção do INCRA no final de 1987 e a criação da nova autarquia, o Instituto Jurídico das Terras Rurais (INTER). Com isso foram poucos os resultados do PNRA, em especial se consideradas as metas estabelecidas. No governo Sarney (1985-1989) foram assentadas apenas 83.687 famílias<sup>18</sup>, cerca de 1% do prometido. Para esses assentados foi criado o PROCERA (Programa de Crédito da Reforma Agrária), com o objetivo de garantir investimentos produtivos na terra (ALBUQUERQUE, 2006, p.62).

Vemos assim que a CNRA, incluindo sua mobilização em torno do I PNRA, produziu importantes articulações entre os atores desafiantes que conduziram a Campanha e foram mobilizados por ela. Vemos ainda como estas mobilizações, entre duros enfrentamentos, conquistas e revezes, produziram novos repertórios e experimentos institucionais, como a participação social, elementos para o desenho de um modelo alternativo ao subsistema. A Campanha teve impacto também sobre a configuração do núcleo dominante do subsistema, onde a emergência de um novo ator – a UDR – traria inovações ao repertório de ação dos atores sociais deste núcleo.

#### *Reconfigurações nos atores dominantes: A criação da UDR*

Apresentando-se como porta-voz das insatisfações da “classe rural” e da defesa da *intocabilidade* da propriedade, a União Democrática Ruralista – UDR surge em maio 1985 encabeçando uma contraofensiva poderosa e violenta aos rumos do I PNRA. Esta organização materializa a radicalização da reação patronal rural à possibilidade de realização da reforma agrária, representando, sobretudo, os grandes proprietários do sudeste e centro-oeste, atuando

ora em compasso com as demais entidades existentes de longa data (CNA, SRB, SNA), ora assumindo mais diretamente o combate às propostas reformistas. Seu surgimento marcava divergências no interior da classe patronal em relação às medidas anunciadas. Como aponta Bruno (1997), se um setor ligado à CNA e à SRB entendia a reforma agrária como inevitável e pregava que os empresários deveriam assumir as rédeas do projeto, para outros era necessária uma reação mais contundente, em que a retórica favorável à violência não era camuflada. [...] É desse setor mais radicalizado que emerge a UDR, aglutinando principalmente pecuaristas, e com forte apoio dos grandes proprietários de São Paulo, detentores de terras em diversos estados do país, em especial Mato Grosso, Goiás, Pará e Maranhão. (MEDEIROS, 2010, p. 134).

Seu objetivo principal e imediato era a derrubada do PNRA, mas a mensagem expressa dava dimensão de que a reação iria muito além. Sob o lema “para cada fazenda invadida, um padre morto” (ibidem) a UDR deixava claro que seu adversário não eram

apenas o sem-terra e as ocupações, mas toda a rede de apoio em torno da coalizão desafiante.

Com o surgimento da UDR, portanto, é a vez dos atores dominantes reinterpretarem e reinventarem seu repertório de ação:

A UDR fundou uma nova prática política e funcionou como reorganizadora de novos símbolos de classe da grande propriedade fundiária e empresários rurais. Dentre as principais características da prática e do discurso da UDR, pode-se destacar: a mobilização de massa, a revalorização do rural e renovação da representação patronal, a defesa intransigente do monopólio fundiário e o uso da violência como principal instrumento de pressão contra a reforma agrária e as lutas por terra.

A entidade surpreendeu a sociedade pela capacidade de mobilização e potencial de crescimento. Em meados de 87, dispunha de sedes em 15 estados da federação, um total de 40 regionais e mais de 40 mil associados, contando com vultosos recursos. Contava com uma retaguarda administrativa e financeira que lhe permitia circular e se fazer presente nacionalmente, além de manter uma estrutura de assessores e consultores jurídicos, apoio logístico, política de propaganda agressiva e bem montada, com uso intenso do marketing.

A figura de Ronaldo Caiado, principal articulador e primeiro presidente da entidade, é a referência mais significativa para a compreensão da natureza da UDR. Médico, fazendeiro, pertencente a uma tradicional família de políticos do estado de Goiás, foi o principal defensor da autonomia da entidade como condição primeira para mobilização, mentor dos leilões de gado como fonte da arrecadação de recursos e partidário da violência como o instrumento mais eficaz no enfrentamento das ocupações de terra, que começavam a ganhar importância como forma de luta.

[...] No momento dos trabalhos da Constituinte de 1988, a UDR extrapolou os limites do movimento patronal e definiu-se como movimento político mais abrangente, numa tentativa de aglutinar as forças sociais mais conservadoras, para seu projeto. A entidade atuou como uma força extraparlamentar no Congresso Nacional, constituindo-se na principal referência do grupo político conhecido como “Centrão”. Nesse processo, ganhou politicamente, pelo bloqueio que conseguiu fazer às propostas de reforma agrária, mas passou a ser reconhecida pela imagem da intolerância, violência e radicalidade (BRUNO, Regina: verbete “UDR” no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, vinculado a Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV)<sup>32</sup>).

A reação dos ruralistas em resposta à tímida proposta de reforma agrária apresentada pelo governo Sarney mostrava que o nível polarização dos conflitos agrários no Brasil tendia a aumentar, se tornando rapidamente um barril de pólvora prestes a

---

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/uniao-democratica-ruralista-udr>>. Acesso em 15/11/2020.

explodir. A exemplo do MST, outros movimentos e sindicatos rurais, incrédulos em relação à disposição do governo para implementar a reforma agrária, intensificam as rotinas mais confrontacionais (combativas e conflitivas), em especial as ocupações de terra. Do outro lado, os atores dominantes do subsistema – sobretudo grandes proprietários e entidades ruralistas aglutinadas em torno da UDR, como a CNA e a SRB, subiam o tom da reação, adotando inclusive um discurso de personalização dos culpados pelos conflitos agrários, acusando lideranças sociais, dirigentes sindicais e membros do clero progressista, de difundir “uma filosofia estranha que pode conduzir o país a consequências subversivas, levando à fome, à anarquia e solapando as bases institucionais do país” (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2010, p. 167).

A sequência de eventos desencadeada por essa reação ao I PNRA é resumida por Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2010) a seguir:

[...] foram elaboradas 12 versões do plano; o processo foi altamente conflituoso e radicalizado; as forças conservadoras contrarreformistas, por meio da chamada União Democrática Ruralista (UDR), adquiriram expressão e pregaram o uso da força para resistir à reforma agrária; houve leilões de gado para aquisição de armas; o número de conflitos aumentou; o PNRA, bastante modificado, foi aprovado em outubro de 1985; os planos regionais de reforma agrária, entregues ao Planalto em janeiro de 1986, tornaram-se efetivos apenas em maio e sem definição de áreas prioritárias – estes últimos planos foram assinados em duas etapas, sendo que a segunda foi forçada por um assassinato de repercussão, a morte do Padre Jozimo; o ministro e presidente do Incra foram desestabilizados e deixaram seus cargos – chegou a ocorrer até nomeação de um presidente do Incra à revelia do ministro e sem compromisso com a reforma; ocorreu uma sucessão de nomes para o MIRAD, cabendo lembrar Dante de Oliveira e Marcos Freire, nomes vinculados às forças progressistas; no final de 1987, o Incra foi extinto e foi criada uma nova autarquia – Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter); na ocasião também foram instituídas diversas normas legais – leis, decretos e decretos-lei –, criando restrições para processos de desapropriação, contrariando o Estatuto da Terra; em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição, estabelecendo normas que significaram maior restrição para execução da reforma agrária, inclusive postergando a regulamentação da questão para lei complementar – a lei agrária, que veio a ser aprovada muito depois, em 1993 –; por fim, o MIRAD foi extinto, o Inter desapareceu, o Incra voltou a existir e estabeleceu-se um vazio legal para a política de reforma agrária à espera da regulamentação dos Arts. 186 a 188 da Constituição. Quanto à implementação do PNRA, foi atingido apenas 10% da meta acumulada para 1988 – 83.687 famílias assentadas. (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2010, p. 161-162).

Em dezembro de 1988, ano em que fora promulgada a nova Constituição Federal – o grande marco da transição democrática –, o líder do movimento dos seringueiros no

Acre, Chico Mendes, foi assassinado com um tiro no peito na porta de sua casa em Xapuri, no Vale do Acre (MEDEIROS, 1989, p. 140-141).

Com a extinção do MIRAD, em 1989, as competências sobre a condução da política agrária, incluindo a subordinação do INCRA, retornam ao Ministério da Agricultura, agora denominado “Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária” (MAARA).

Vemos assim que a UDR emerge assim como articuladora de uma coalizão de atores dominantes no subsistema de políticas para a agricultura, explicitando a disposição para o uso ostensivo da força e da violência e de seu poder econômico, sem reservas para atuar, se preciso fosse, para a desestabilização de instituições legítimas.

### **A Constituinte e a campanha pela Emenda Popular da Reforma Agrária**

Os reveses diante do PNRA não se traduziram em desmobilização. Cientes de que não se podia esperar resultados concretos do governo Sarney, os atores integrantes da CNRA voltaram a se articular em torno do que era visto como uma segunda oportunidade para tentar garantir conquistas institucionais em favor da reforma agrária: a Assembleia Nacional Constituinte. Ainda sob os auspícios da transição democrática, uma primeira conquista concretizada foi a garantia da participação direta da sociedade através da abertura da Assembleia Nacional Constituinte para a apresentação das chamadas *emendas populares*. A partir daí, multiplicaram-se as mobilizações e articulações em torno das coletas de assinaturas para as campanhas por emendas populares. Segundo Anna Maria Rattes (2009), ainda que cada eleitor só pudesse subscrever até três propostas, mais de quatro milhões de cidadãos foram mobilizados, alcançando 122 emendas populares, com um total de 12.277.423 assinaturas (RATTES, 2009, p. 27).

As organizações rurais e ONGs rearticulam a CNRA, desta vez em torno da coleta de assinaturas para a *Emenda Popular da Reforma Agrária* e da mobilização de uma “Caravana a Brasília pela reforma agrária”. Ao mesmo tempo, apontam para a necessidade de se construir uma coalizão parlamentar em defesa da reforma agrária e de uma política agrícola para pequenos agricultores de base familiar na Assembleia Nacional Constituinte. Buscando articular essa coalização, a Secretaria Agrária Nacional do PT constitui em Brasília um Coletivo Agrário Nacional, reunindo, além do Secretário Agrário Nacional, Geraldo Pastana, os deputados constituintes do partido que atuavam nas subcomissões de política agrícola, fundiária e da reforma agrária na Assembleia

Nacional Constituinte, como Irma Passoni (SP), Virgílio Guimarães (MG) e Plínio de Arruda Sampaio (SP) e dirigentes dos movimentos sociais, como João Pedro Stédile, do MST, Avelino Ganzer e Paulo Farina, da CUT, Hamilton Pereira, da CPT, além de lideranças da CNRA, como Jair Borin, José Graziano e José Gomes da Silva.

Imortalizada em poesia de *Pedro Tierra*<sup>33</sup>, a “*Caravana dos Lavradores a Brasília por Terra, Justiça e Liberdade*” levaria cerca de 10 mil pessoas a Brasília, em sua maioria agricultores e trabalhadores rurais, onde permaneceram acampados por três dias “na mais significativa manifestação dos setores populares no processo constituinte” (REVERS, 2009, p. 112). As emendas pela reforma agrária reuniram mais de 1,2 milhões de assinaturas, figurando entre as maiores coletas dentre as emendas populares apresentadas.

Conforme aponta Revers (2009), no entanto, as organizações voltaram praticamente de mãos vazias, com as emendas derrotadas em plenário. Apesar de conseguir manter ao menos parte dos instrumentos já consagrados no Estatuto da Terra, como o princípio da função social da propriedade rural, a UDR conseguiu manobrar para barrar quaisquer avanços e até retroceder em alguns pontos, como a exclusão de latifúndios considerados produtivos da possibilidade de desapropriação para fins de Reforma Agrária, sacralizando a intocabilidade da “propriedade produtiva”, mesmo que esta não cumpra a sua função social (REVERS, 2009).

Do ponto de vista da organização de coalizões parlamentares houve acúmulos dos dois lados, ainda que longe de significar um equilíbrio de forças. Por um lado, a experiência de articulação de parlamentares do Partido dos Trabalhadores em torno das subcomissões de política agrícola, fundiária e da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte daria origem à constituição, 3 anos depois, do Núcleo Agrário do PT na Câmara dos Deputados, que se tornaria o principal espaço de articulação dos movimentos sociais rurais dentro do Congresso Nacional, até os dias de hoje:

Em 1991, os deputados federais do PT que vinham das lutas do campo organizaram uma instância coletiva de debate e discussão dentro da Câmara dos Deputados, o Núcleo Agrário do PT, do qual participavam não apenas os deputados do partido vinculados aos temas agrícolas e agrário, mas também seus assessores (de gabinete e da liderança) e representantes de movimentos sociais, todos com direito a voz ativa nas decisões a tomar. Esta seja uma experiência importante, a merecer estudos mais aprofundados de como se organizava um setor parlamentar para posicionar-se frente

---

<sup>33</sup> Poesia “Os Filhos da Terra” (TIERRA, 2009, pp. 11-13).

ao tratamento a ser dado aos temas em discussão no Congresso Nacional de forma articulada com os setores representativos da sociedade (BACKES e ARAÚJO, 2010, p. 107).

Por outro lado, também a partir dos acúmulos nas articulações do setor patronal rural, começa a ganhar forma a coalizão que ficaria conhecida como Bancada Ruralista, principal articulação dos atores sociais dominantes do subsistema de políticas para a agricultura no Congresso Nacional. Conforme apontam Simionatto e Costa (2012),

Foi no contexto da Assembleia Constituinte que a Bancada Ruralista começou a se constituir como um novo espaço na cena política do país. Naquele momento, sem que ainda fossem representados por uma Bancada, os segmentos dominantes do campo tinham à sua frente a denominada União Democrática Ruralista (UDR). [...] Passado o processo Constitucional, o fortalecimento da UDR exigia a busca de um novo perfil parlamentar, que devia ser militante e defensor da propriedade e da iniciativa privadas (SIMIONATTO e COSTA, 2012, pp. 221-222).

A constituição da Bancada Ruralista fortaleceu ainda mais a sua inserção enquanto atores dominantes no interior do subsistema, tanto dentro como fora do âmbito governamental, favorecendo “a criação de alianças no interior do Estado, e com entidades patronais e empresários do setor agrário” (ibidem, p. 222). Por outro lado, segundo os autores,

[...] A permanência dentro dos quadros dominantes exigiu do setor rural não somente o apoio incondicional e irrestrito aos novos grupos no poder como também a criação de formas inovadoras de legitimação frente à sociedade, tendo em vista a defesa de seus interesses econômicos e políticos. A formação da UDR e a constituição da Bancada expressam exatamente este movimento dos setores rurais em um período em que os movimentos populares do campo iam ganhando cada vez mais espaço (ibidem, p. 223).

Ainda que não tenha atingido os seus principais objetivos, uma vez que nem a proposta original do I PNRA fora adotada pelo novo governo Sarney, nem a proposta de Emenda Popular fora aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, a Campanha Nacional pela Reforma Agrária cumpriu um papel importante na articulação de uma coalizão desafiante ao subsistema de políticas para a agricultura. No início da década de 1990, muitos desses atores voltariam a se articular em torno dos “Gritos do Campo”, das “Jornadas Nacionais de Luta” e do “Grito da Terra Brasil”, que marcaria mais um passo em direção à construção de uma agenda comum em torno de modelos alternativos de políticas para o desenvolvimento rural, compartilhada por um conjunto amplo de organizações sociais.

Além disso é importante registrar que houve conquistas importantes da luta dos movimentos sociais do campo nesse período. Entre elas, vale destacar a equiparação dos direitos dos trabalhadores Rurais e Urbanos conquistada no artigo 7º da Constituição Federal promulgada em 1988 e os Fundos Constitucionais, cujo objetivo anunciado era contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões, prevendo atendimento preferencial a pequenas e microempresas e, da mesma forma, para os pequenos e mini produtores rurais (Grisa, 2012). Particularmente na região Norte, a prerrogativa do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) motivou o surgimento de nova campanha dos sindicatos rurais, que anos mais tarde influenciaria o surgimento do Grito da Terra Brasil.

### **Dos Gritos do Campo ao Grito da Terra Brasil**

No início da década de 1990, o debate em torno da reforma agrária e da violência no campo se acirrava cada vez mais, sobretudo na região norte e centro-oeste. É neste contexto que surgiria o primeiro *Grito do Campo*, em abril 1991. Após uma série de assassinatos de dirigentes sindicais no município de Rio Maria, extremo sul do Pará<sup>34</sup>, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (FETAGRI) se articulava com outras organizações anteriormente mobilizadas na CNRA (como a própria CONTAG, a FASE e setores da igreja liderados pela CPT) em torno do *Comitê Rio Maria*, convocando manifestações contra a violência e a impunidade no campo. Para o dia 30 de abril – véspera das comemorações do Dia do Trabalho – foi organizada então uma grande marcha na capital do estado. Batizado de *Grito do Campo*, este evento marcaria um conjunto de inovação significativas no repertório de interação das organizações sociais rurais com o Estado, apresentando um conjunto de rotinas organizadas previamente, entre as quais uma

---

<sup>34</sup> Em 1985, o líder do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Maria (STRRM), João Canuto – então candidato à prefeito da cidade –, havia sido assassinado por pistoleiros a mando de fazendeiros da região. Em 1990, seus filhos José e Paulo Canuto, foram sequestrados e executados no episódio conhecido como “a chacina da Família Canuto”, do qual sobreviveu o terceiro irmão, Orlando Canuto. Um ano depois, era a vez de Expedito Ribeiro, que sucedera a João Canuto na liderança do STRRM, assassinado no dia 2 de fevereiro de 1991 (FEITOSA, 2011). Pouco mais de um mês após o assassinato de Ribeiro, em 4 de março de 1991, o genro de João Canuto e sucessor de Expedito Ribeiro no sindicato, Carlos Cabral Pereira, ainda sofreria uma tentativa de assassinato, tendo sobrevivido com um ferimento a bala (28 anos depois, em 11 de junho de 2019, Cabral seria assassinado na mesma cidade de Rio Maria, enquanto ocupava novamente a presidência do STRRM). (Informações colhidas do discurso do deputado federal Airton Faleiro (PT-PA), em 12 de junho de 2019. Disponível em [www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=144.2019&nuQuarto=134763&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=14:44](http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=144.2019&nuQuarto=134763&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=14:44)>. Acesso em 13/12/2020.)

marcha até o Palácio Lauro Sodré (sede do governo estadual), uma audiência com o governador e a promoção de debates públicos sobre a violência no campo (ASSIS, 2007). Este conjunto de rotinas seriam repetidas em novas edições do Grito do Campo, sendo acrescentadas algumas inovações ao repertório, como acampamentos em frente à sede do governo enquanto durassem as negociações e caravanas à Brasília para exigir negociações diretamente com os órgãos do Governo Federal (ASSIS, 2007; PICOLOTTO, 2011).

No que se refere à pauta de reivindicações negociada com o Estado, se o primeiro Grito do Campo se concentrou em exigências por justiça contra os assassinos e mandantes e desapropriação para fins de reforma agrária de fazendas que eram foco dos conflitos agrários, nas edições seguintes, as organizações, lideradas pela FETAGRI, alinhada à CUT<sup>35</sup>, acrescentam novas demandas, com destaque para a exigência de condições de acesso ao crédito rural do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) que realmente atendesse aos pequenos agricultores<sup>36</sup> – trazendo mais inovações ao repertório de interação com o Estado. Nessa perspectiva, Assis (2007) destaca que

Em nível estadual, a manifestação que ficou conhecida como Grito do Campo, organizada pelas entidades sindicais inaugurou formas de mobilização coletiva com pautas amplas que extrapolavam a tradicional “luta pela terra”, principal pauta do sindicalismo nos anos 70 e 80. Havia milhares de famílias que estavam na terra há mais de 10 anos, sem que as políticas governamentais lhes garantissem as condições mínimas de financiamento da produção e construção da infraestrutura necessária a uma vida digna no campo. Portanto, temas como o crédito rural, a educação, a assistência técnica e direitos previdenciários passaram a predominar nas pautas de reivindicação com a mesma intensidade que exigência por terra. Houve um investimento das entidades sindicais no sentido de construir os argumentos para defesa desses novos temas. A pauta do Grito do Campo passou a apresentar números do passivo de crédito, da falta de infraestrutura, do passivo da previdência, do passivo da educação etc. Os Gritos foram também um “laboratório” para experimentar novas formas de relação entre as entidades de representação dos agricultores e as diferentes instâncias competentes no âmbito da administração estadual e federal (ASSIS, 2007, p. 154).

No II Grito do Campo, realizado ainda em 1991, a estratégia começa a render conquistas que, mesmo pequenas, dariam um novo fôlego à mobilização das organizações

---

<sup>35</sup> Conforme aponta Picolotto (2011), através da formação de uma chapa de oposição à CONTAG, em 1987, os cutistas haviam conquistado a direção da FETAGRI.

<sup>36</sup> Conforme aponta Turra (2000 apud GRISA, 2012), apesar de prever condições diferenciadas aos pequenos agricultores, na prática a aplicação do FNO privilegiou “(...) apenas aqueles que já eram os clientes das políticas e programas governamentais: os médios e grandes proprietários de terra”. (Tura, 2000, p.35 apud GRISA, 2012, p. 116).

do campo, e marcariam uma guinada no repertório de interação com o Estado em direção a construção de modelos alternativos de políticas para o desenvolvimento rural.

Esse II Grito conquistou uma linha de crédito chamado de FNO-Urgente. Tura (1996) chama atenção para o fato de que II Grito foi concebido como uma mobilização que não poderia acabar sem “vitórias”, e mesmo que se tenha avaliado que as conquistas desse Grito foram pequenas, “permitiu a construção da perspectiva de uma luta sequencial, onde se estuda conquistas para longo prazo e não apenas as do momento” (id. p.84).

Nessa direção, o III Grito do Campo, organizado em 1992, e o Grito dos Povos da Amazônia, realizado em 1993, procuraram levar adiante as pautas do movimento sindical centrada na construção de um “projeto alternativo de desenvolvimento rural com base na pequena produção familiar” (id. p.95), ampliando a articulação política para os demais estados da Amazônia e fazendo uso de uma tática de mobilizações de trabalhadores em várias regiões dos estados e nas capitais mais importantes para promover negociação com os governos e com o BASA [Banco da Amazônia S.A.] (PICOLOTTO, 2011, p. 175).

A partir do III Grito do Campo, realizado em 1992, a mobilização começa a ganhar dimensão regional, envolvendo organizações de outros estados da região norte, transformando-se, em 1993, no “Grito dos Povos da Amazônia por Cidadania e Desenvolvimento”<sup>37</sup>. Ao mesmo tempo, na região sul do país, os “rurais da CUT” organizavam as chamadas “Jornadas de Luta” (Grisa, 2000) ou “Jornadas de Mobilização” (PICOLOTTO, 2011), que tal como os Gritos, na região norte, combinavam rotinas de mobilização de rua com a conquista de espaços de negociação junto ao governo.

Com base no acúmulo e no avanço dessas estratégias regionalizadas, na região norte e na região sul, o DNTR/CUT, já em franca aproximação com a CONTAG, traz a proposta de unificação das mobilizações em uma ampla articulação de organizações nacionais, regionais e locais em torno de uma “Pauta Nacional de Reivindicações”. Surgiria assim, em 1994, o *Grito da Terra Brasil: contra a fome e a miséria, pelo emprego*, coordenado pelo DNTR/CUT, CONTAG, MST, CNS, MAB, MONAPE e CAPOIB (Grito da Terra Brasil, 1994).

Realizado entre 9 e 13 de maio de 1994, o Grito da Terra era não apenas uma mobilização nacional, mas um conjunto amplo de ações que se desdobravam por todo

---

<sup>37</sup> Da mesma forma, ampliaram-se também as conquistas, a exemplo do FNO-Urgente, que seria expandido para contemplar toda a região norte, sendo transformado posteriormente no FNO-Especial (GRISA, 2000).

país a partir das organizações locais e regionais, apresentando pautas para serem negociadas com os governos municipais e estaduais, ao mesmo tempo em que as entidades de caráter nacional promoviam um processo centralizado em Brasília, com uma Pauta Nacional de Reivindicações para o governo federal. Nessa pauta, destacavam-se seis eixos: (1) Reforma Agrária; (2) Crédito Agrícola; (3) Preservação Ambiental; (4) Direitos Sociais e Trabalhistas; (5) Previdência Social e Saúde; e (6) Política Energética (Grito da Terra Brasil, 1994).

Segundo aponta Picolotto,

A realização do I Grito da Terra foi muito bem arquitetada, tomando por base as experiências anteriores e a postura propositiva que o sindicalismo assumia nesse período. A tomada da decisão da sua realização ocorreu ainda em agosto de 1993 quando da realização da I Plenária Nacional do DNTR/CUT, quando se definiu: “O DNTR deve realizar, em conjunto com outras entidades, uma Jornada Nacional por terra, trabalho, salário, crédito, saúde e previdência” (DNTR, 1993a, p.3). Nesse espírito, foram realizados três Encontros da Coordenação para organizar as mobilizações [...] e a construção da pauta de reivindicações (PICOLOTTO, 2011, p. 176).

Picolotto (2011) destaca ainda que a construção da pauta representou um “amplo processo coletivo de discussão e de aprendizado”, apontando registros nos relatórios de Encontros da Coordenação sobre a necessidade de aprimorar pontos cuja elaboração estava “superficial”, “genérica” ou “bastante extensa” (ibidem, p. 176). O Relatório do II Encontro conclui, neste sentido, que: “a pauta deverá ser bastante ‘enxuta’, com pontos claros para a negociação, bem como os justificativos de cada item.” (Grito da Terra Brasil, 1994a, p.3, apud PICOLOTTO, 2011, p. 176).

Entre as orientações registradas no Relatório do II Encontro, cabe destacar ainda a preocupação em

construir a confiabilidade entre as entidades, buscando a unidade de ação dos trabalhadores rurais, somando forças para as transformações necessárias; não ter caráter apenas de protesto, buscando a negociação de pontos concretos, procurando obter conquistas para os trabalhadores rurais; construir elementos para um projeto alternativo de desenvolvimento para o campo (Grito da Terra Brasil, 1994a, p.2 apud PICOLOTTO, 2011, p. 176).

O Grito da Terra coroava assim a renovação do repertório de interação das organizações rurais com o Estado, articulando ações locais, regionais e nacionais em uma rotina de amplitude nacional que combina “reivindicação, proposição e negociação com os governos e, ao mesmo tempo, como uma forma das organizações do campo contraírem

confiabilidade entre si” (ibidem, p. 176) ao mesmo tempo em que acenava para a construção de modelos alternativos de políticas para o desenvolvimento rural ao apontar “elementos para um projeto alternativo de desenvolvimento para o campo” (ibidem). Como relata o dirigente sindical Altermir Tortelli (membro do DNTR/CUT):

Então o Grito da Terra [...] tinha essa ideia de juntar muita gente, fazer um processo de negociação e de pressão simultânea forçando de fato a construção de grandes acordos e especialmente políticas públicas. (Entrevista ao autor, 2010) (PICOLOTTO, 2011, P. 175-176).

Um dos frutos das articulações em torno do Grito da Terra seria, como vemos a seguir, a elaboração do “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável”, que ganha forma a partir do VI Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, organizado pela CONTAG em 1995. Este projeto consolida assim a articulação entre as pautas da reforma agrária, do fortalecimento da pequena agricultura de base familiar e a luta pela melhoria das relações de trabalho para os assalariados rurais, unificando as demandas das três principais categorias de trabalhadores rurais: agricultores familiares, trabalhadores rurais sem terra e assalariados rurais.

### **3.3 A gestação de um modelo alternativo de políticas para o desenvolvimento rural**

Assim como um regime democrático foi gestado nas fissuras do regime ditatorial, gerando uma nova Constituição, com seu reordenamento democrático, foi nas fissuras de um subsistema excludente de políticas para a agricultura que um modelo alternativo de desenvolvimento rural foi gestado. Esta gestação se deu nas campanhas acima descritas, que reposicionaram e reconfiguraram atores, originando uma coalizão desafiante, com novos repertórios de interação com o Estado, mais propositivos e envolvidos na gestação de experimentação de soluções, trazendo mudanças incrementais nas instituições que integram o subsistema, a exemplo de Grupos de Trabalho e Comissões Técnicas ou espaços de participação na elaboração de programas e planos de políticas públicas agrárias e agrícolas.

Deste modo, repertórios propositivos e práticas de interação das organizações de movimentos sociais rurais junto às instituições do subsistema constituem processos ideacionais e experimentais que fundamentam os modelos alternativos de políticas agrárias e agrícolas dos atores e coalisões desafiantes.

Estes aspectos abrangem uma pauta diversificada na política agrária e agrícola, incluindo desde a reforma agrária, crédito e assistência técnica, acesso a novas tecnologias e infraestrutura, até questões de intersecção com outros subsistemas, como destaque para pauta *socioambiental*, ponto de articulação com o movimento ambientalista, que ganhava importância tanto na região sul, entre organizações articuladas em torno da defesa de tecnologias alternativas de produção de matriz ecológica, como entre as organizações dos povos da Amazônia articuladas em torno dos movimentos de extrativistas, entre os quais se destacava o Conselho Nacional dos Seringueiros, fundado por Chico Mendes. A pauta que realmente ganhava cada vez mais destaque, no entanto, eram as demandas por um crédito rural diferenciado para financiar a produção dos agricultores de acordo com suas características particulares:

O ponto central era a demanda por crédito rural diferenciado e os argumentos utilizados pelas lideranças sindicais na época eram: “não podemos discutir assistência técnica se não tivermos créditos para produzir”; “não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito”; “o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação”. O crédito era, portanto, o foco central para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares. (BITTENCOURT, 2003, p.101, apud GRISA, 2012, p. 118).

É importante notar que essa demanda contrasta com a posição das organizações, em especial da CONTAG, nas décadas de 60 e 70, quando o crédito era visto como uma ameaça, um recurso desestabilizador para a economia dos pequenos agricultores. No entanto, a leitura sobre o papel do crédito não é o único elemento a ser destacado nesta mudança de posição: o momento marcava também uma reorientação da ação sindical em direção a um tom mais propositivo, “em contraposição ao caráter marcadamente reivindicatório do período anterior” (Picolotto, 2011, p. 165). Esta reorientação estava diretamente relacionada à emergência da categoria *agricultura familiar* enquanto modelo alternativo de organização social e produtiva dos atores sociais do campo.

O conhecimento do modelo da agricultura familiar (predominante em boa parte da Europa), fomentado por políticas de Estado, ajudou a embasar os projetos de agricultura das organizações de agricultores brasileiras que passavam a deixar para trás a postura defensiva de mera defesa dos pequenos produtores que estavam sendo excluídos progressivamente do processo produtivo, postura que havia predominado na década de 1980, para adotar uma postura positiva e propositiva sobre o que passaria a ser chamado de *o modelo da agricultura familiar* (Picolotto, 2011, p. 167).

Emergia assim, o ideário em torno da *agricultura familiar* como a categoria que irá aglutinar as diversas formulações e demandas para os pequenos agricultores excluídos

pelo “velho” e histórico subsistema de políticas para a agricultura, sendo defendido como um modelo “mais vantajoso social, econômico e ambientalmente (por ser mais democrático, eficiente e sustentável) quando compara com o modelo de exploração patronal” (PICOLOTTO, 2015, p. 81).

### **A emergência da categoria *agricultura familiar***

A emergência da categoria agricultura familiar coincide com a rearticulação de atores do movimento sindical rural entre as décadas de 1980 e 1990, porém não se deve somente ela. No trabalho de Picolotto (2011) e de Grisa (2012), são identificados ao menos três fatores com papel relevante neste processo. O primeiro deles tem origem em trabalhos acadêmicos e pesquisas promovidas por organismos multilaterais e instituições públicas brasileiras, que trazem para o Brasil o debate em torno da importância desta categoria para o desenvolvimento de países do centro econômico global, em particular na Europa, e, por extensão, seu potencial de desenvolvimento no Brasil. O segundo é a absorção deste debate por intelectuais e lideranças com incidência sobre o sindicalismo rural, sobretudo na base cutista de agricultores do sul do país, que, encontrando ressonância das contribuições desse debate com as questões enfrentadas no interior de suas bases sociais e políticas, rapidamente difunde o conceito entre as demais organizações nos encontros e congressos sindicais. O terceiro, por fim, é a apropriação da categoria por agências do próprio Estado para instrumentalizar o desenho de políticas.

Assim, segundo os autores, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, algumas pesquisas chamam a atenção para a capacidade de desenvolvimento da pequena produção quando obtém acesso adequado à incorporação de novas tecnologias, com grande potencial para incrementar as condições de reprodução social da unidade familiar. A partir das diferenças no acesso a estas condições de reprodução, o debate passa a distinguir a “pequena produção excluída” – estabelecimentos familiares “que não conseguiram participar do processo de modernização (assentados, sem-terra etc.)” – da “pequena produção integrada” – representada pela “‘agricultura familiar’ moderna ou ‘agricultura familiar’ integrada aos mercados” (GRISA, 2012, p. 123). A partir do entendimento de que não é o tamanho das unidades de produção e sim o caráter familiar da gestão e suas condições de reprodução, a distinção entre “mini”, “pequeno” e “médio” produtor dá lugar ao nível de estruturação interna da unidade de produção de base familiar.

Tanto Grisa (2012) como Picolotto (2011) destacam também um trabalho produzido em parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o INCRA, em 1994, que consolida alguns dos elementos definidores da categoria, tanto para a formulação de políticas como para a construção de um projeto político pelas organizações sociais. Entre as contribuições deste trabalho, Grisa (2012) destaca:

a) definir com maior clareza conceitual a agricultura familiar, sendo que esta se distinguiria da “agricultura patronal” em razão das características da sua forma de (re)produção social (e não pelo seu tamanho); b) classificar a agricultura familiar em consolidada, em transição e periférica, argumentando que o foco das políticas governamentais deveria ser a categoria intermediária visando torná-la consolidada, enquanto para os periféricos deveriam ser elaboradas políticas agrárias e sociais; c) propor para o Brasil uma nova estratégia de desenvolvimento rural baseada na agricultura familiar, a qual contemplava ações como a construção de uma política agrícola diferenciada, apoio ao desenvolvimento global integrado dos estabelecimentos familiares, educação e extensão e/ou assistência técnica rural, fomento a práticas de sustentabilidade, política fundiária e agroindustrial para a produção familiar (GRISA, 2012, p. 125-126).

O debate trazia ainda o tema da *diversificação produtiva*, contestando o modelo de modernização da agricultura implementado sobretudo a partir da agricultura patronal nas décadas anteriores, tendo alcançado também, no entanto, pequenos produtores, sobretudo na região sul. Esse debate alertava para os “perigos da monocultura” e apontava “a necessidade de diversificação da produção de subsistência nas propriedades e das fontes de renda dos pequenos produtores” (Picolotto, 2011, p. 147). Sobretudo na região sul, o movimento sindical rural liderado pelo DNTR – que se organizava nos estados em Departamentos Estaduais de Trabalhadores Ruais (DETRs), nas instâncias estaduais da CUT –, com o apoio de organizações de assessoria sindical, como o DESER, promovia debates públicos, como encontros e congressos, e mesmo iniciativas de estímulo a diversificação, formação de condomínios rurais e associações de máquinas.

Do debate sobre diversificação produtiva emerge, já na década de 1980 a defesa de um novo modelo de *agricultura alternativa*, de matriz ecológica. O debate trazia assim “a ideia de experimentar novas alternativas para viabilizar a pequena produção e o questionamento às tecnologias agrícolas que causavam dependência frente às indústrias de insumos e as agroindústrias compradoras de produtos agrícolas” (PICOLOTTO, 2011, p. 148). Nesta perspectiva se destacam as iniciativas de ONGs como a Rede de

Tecnologias Alternativas/Sul (Rede TA/Sul), articulada a partir do PTA<sup>38</sup> e de setores progressistas da Igreja Católica e Luterana, com experiências pioneiras na pesquisa, assessoria, formação e difusão na área de tecnologias alternativas para a agricultura, empenhadas na construção de

um “novo modelo de desenvolvimento rural” que priorizasse os pequenos e médios produtores familiares livremente associados no processo de produção, beneficiamento e comercialização; levasse em conta o potencial de cada agroecossistema; regionalizasse as estruturas de beneficiamento e transformação dos produtos (Rede TA/Sul, 1997 apud Picolotto, 2011, p. 149).

A defesa de um modelo alternativo de agricultura representa ainda uma zona de interseção entre os movimentos sociais rurais e os movimentos ambientalistas em torno da pauta do desenvolvimento sustentável e do socioambientalismo, que à época também era mobilizado por estes últimos no esforço de criação de “um subsistema autônomo de política ambiental” (TATAGIBA, ABERS E SILVA, 2018, p. 119). Este debate situa a agricultura alternativa como “uma opção de sobrevivência para o agricultor familiar” ao mesmo tempo em que “significa a reconstrução de uma relação socioambiental cuja raiz tem origem na condição camponesa” (Brandenburg, 2002, p.2, apud Picolotto, 2011, p. 149). A expressão *desenvolvimento rural sustentável*, assim como o conceito de *socioambientalismo*, ampliam o sentido tanto da ideia de desenvolvimento rural, atribuindo uma dimensão de sustentabilidade ambiental e ecológica, como da própria noção de *sustentabilidade*, entendida também em uma dimensão social inclusiva, de um meio ambiente “com gente”.

Estas experiências construídas na região Sul sob liderança de organizações ligadas ao DNTR/CUT tiveram papel decisivo na opção do sindicalismo rural, inclusive contaguiano, pela defesa da categoria *agricultura familiar*. A aproximação entre CONTAG e CUT, por sua vez, aumentou substantivamente a influência deste modelo sobre o restante do país. Como se verá adiante, a categoria *agricultura familiar* foi rapidamente absorvida pelas organizações, entendendo que através dela se superava diferenciações com base no tamanho e estruturação das unidades, muitas vezes carregadas de características regionais, o que, por sua vez, na visão destas organizações, incitava

---

<sup>38</sup> Projeto Tecnologias Alternativas, liderado pela FASE, conforme mencionado na seção 2.2.

divisões classistas internas, colocando agricultor contra agricultor, e ofuscando a verdadeira classe antagônica: o latifundiário e a grande empresa do agronegócio.

Assim como a construção da categoria dos *sem-terra*, a construção da categoria da *agricultura familiar* traz consigo mudanças nos repertórios de interação com estado, sobretudo no aspecto da qualificação do domínio técnico dos atores sobre a sua agenda, fortalecendo seu poder de negociação em rotinas colaborativas e propositivas, que envolvem negociação e a participação em espaços decisórios junto ao Estado.

### **Um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável**

Ao longo da década de 1990, a *agricultura familiar* se tornaria a categoria central para a formulação de estratégias para um novo modelo de desenvolvimento rural inclusivo e sustentável e emerge como um dos núcleos principais do esforço empreendido pela CONTAG de articulação de um *Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural*, sobretudo a partir de sua filiação à CUT.

Com o processo de unificação formal do sindicalismo dos trabalhadores rurais no Brasil efetivado com a filiação da CONTAG à CUT em 1995, a ideia de construção de um projeto alternativo de desenvolvimento para o campo, originariamente proposto pelos cutistas, foi levado para dentro da CONTAG. Desde 1993 o sindicalismo cutista no campo vinha elaborando um conjunto de propostas que chamava de projeto alternativo de desenvolvimento com base na agricultura familiar (PICOLOTTO, 2011, p.185).

Neste sentido, o debate sobre este projeto de desenvolvimento rural é amplamente difundido a partir VI Congresso da CONTAG, em 1995, e tem suas diretrizes aprovadas no VII Congresso, em 1998. Durante estes anos a CONTAG, absorvendo um projeto já estruturado pela CUT, desenvolveu um projeto amplo de pesquisa e formação sindical, com apoio de inúmeras organizações não governamentais, um extenso processo de debates, seminários e atividades de formação” no âmbito federal, nos estados e municípios<sup>39</sup> (CONTAG, 2004, p.53). Esse conjunto de iniciativas resultou na elaboração da proposta, aprovada no VII Congresso, do “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (PADRS)” (PICOLOTTO, 2011, p.186).

---

<sup>39</sup> Segundo o mesmo documento da CONTAG, este processo de mobilização e capacitação “envolveu direta e indiretamente, mais de 30 mil lideranças e técnicos do movimento sindical, em mais de 4,5 mil municípios.

O presidente da CONTAG, Manoel José dos Santos (2001), analisa os desafios lançados pelo Projeto, apresentando-o como uma proposta a ser debatida pelo conjunto do movimento sindical rural e toda uma ampla gama de aliados. Ele explicita inicialmente a necessidade de se pensar um “novo modelo de desenvolvimento rural” e as próprias concepções de desenvolvimento:

Entendemos, portanto, que o desenvolvimento deve incluir crescimento econômico, justiça, participação social e preservação ambiental. [...] as questões econômicas têm de estar articuladas às questões sociais, culturais, políticas, ambientais e às relações sociais de gênero e raça (Santos, 2001, p. 226)

Apresenta-se assim uma concepção de desenvolvimento ampliada para além do desenvolvimento econômico. Entre as questões econômicas destaca-se a necessidade de pensá-las para além das políticas assistenciais, enfatizando as políticas de geração de renda e o seu caráter distributivo. O Projeto vai além da economia, incluindo “educação, saúde, garantias previdenciárias, salários dignos, erradicação do trabalho infantil e escravo, respeito à autodeterminação dos povos indígenas e preservação do meio ambiente” (Ibidem, p. 227).

Santos destaca, como os grandes eixos do Projeto, a reforma agrária, a agricultura familiar, os assalariados rurais, as políticas sociais para o campo, e as relações de gênero e geração no meio rural. Para cada um destes eixos são propostos modelos alternativos de políticas públicas.

Para a reforma agrária se propõe a imediata regularização das terras ocupadas por posseiros, programa de crédito fundiário, e a consolidação dos assentamentos de reforma agrária através de linhas de crédito especiais, assistência técnica e investimentos em infraestrutura social e produtiva. A agricultura familiar, considerada essencial pelo seu peso percentual na produção agrícola, exige igual valorização nas políticas de créditos (de custeio e investimento). O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) e os Fundos Constitucionais são apresentados como políticas importantes, assim como a infraestrutura e os programas de comercialização e acesso a mercados. Destacam-se ainda as atividades não-agrícolas, como a industrialização, a produção artesanal e o turismo rural, e investimentos públicos para a pesquisa, experimentação, difusão, assistência técnica e extensão rural, comprometidos com a sustentabilidade e adaptados aos meios de produção familiar.

Vemos assim que a categoria da agricultura familiar, ancorada em experiências de luta e de implementação de modelos concretizados, às vezes transitoriamente, são geradoras de um modelo alternativo, como entendido por Tatagiba, Abers e Silva (2018, p. 107): um conjunto de “estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública”. Este modelo, que se expressa no PADRS, articula modelos alternativos de políticas agrárias e agrícolas, consolidadas pela agregação de dimensões sociais como a educação e a saúde, e outras dimensões de cidadania. É apresentado não como um modelo fechado, mas como proposta, gestada no amplo espaço representado pela CONTAG, aberto às contribuições dos outros importantes atores que se articulam numa ampla coalizão desafiante.

\*

\*

\*

Este capítulo apresenta assim a emergência e o fortalecimento de uma coalizão que desafia o subsistema excludente de políticas para a agricultura, através de seus repertórios de ação e interação com o Estado, com a adoção de rotinas mais combativas e propositivas em torno de modelos alternativos de política agrária e agrícola, tanto em interações *confrontacionais* de luta direta (como as ocupações), como nas interações com uma dimensão *colaborativa* mais explícita através de vias institucionais de negociação (como experimentadas nos Gritos da Terra, por exemplo). A partir daí estruturam suas propostas em um modelo mais amplo e sustentável de desenvolvimento rural para o país. Apresentamos, por outro lado, a violência com que os atores privilegiados pelo subsistema de políticas para a agricultura construído na ditadura lutam para manter seu poder e privilégios excludentes. A análise apresentada neste capítulo abrange assim um período que vai da abertura democrática, quando um núcleo desafiante começa a se formar, até o final da década de 1990, quando o modelo alternativo adquire sua primeira sedimentação.

O último capítulo irá enfim analisar como o modelo alternativo de desenvolvimento rural contribui para produzir mudanças institucionais no subsistema de políticas para a agricultura, dando origem, eventualmente, a um novo subsistema de desenvolvimento rural, desprendendo-se do primeiro ao constituir uma estrutura relacional própria e autônoma, para acolher os atores e coalisões sistematicamente excluídos até então.



## **Capítulo 4**

### **Mudança e construção institucional de um novo subsistema de desenvolvimento rural**

Nos capítulos anteriores buscamos identificar e analisar de que maneira a atuação dos atores sociais desafiantes no subsistema de políticas para a agricultura, reinterpretando criativamente seus repertórios de interação com o Estado, afetaram a sua estrutura relacional e apresentaram modelos alternativos de política agrária e agrícola para a agricultura familiar, convergindo em um *modelo alternativo de desenvolvimento rural*.

Este quarto e último capítulo, por sua vez, tem como objetivo identificar e analisar processos de mudança institucional decorrentes dessa atuação – isto é, como através da formulação e experimentação de modelos alternativos, os atores desafiantes do subsistema de políticas para a agricultura alcançaram conquistas institucionais através da construção de novas políticas públicas e novas instituições. Apontamos ainda que a disputa dos atores desafiantes em torno deste modelo alternativo de desenvolvimento rural, enfrentando forte resistência da coalizão dominante, terminam por forçar uma ruptura com este subsistema, desprendendo-se dele um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural.

O capítulo se inicia analisando mudanças na configuração do regime político diante de inflexões impostas aos movimentos sociais pelo governo Collor, seguidas por uma reabertura ao diálogo a partir do processo de impeachment. Identificando no período Itamar-FHC uma nova reconfiguração na estrutura relacional do regime, são apontadas conquistas institucionais significativas para os modelos alternativos de política agrícola e agrária dos atores desafiantes. Por fim é caracterizado o que consideramos aqui como o nascimento de um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural a partir da convergência entre conquistas e rupturas relacionadas ao núcleo desafiante no interior do subsistema de políticas para a agricultura.

#### **4.1 Reconfigurações de regime nos governos Collor e Itamar**

A década de 1990 que marca a emergência da categoria da agricultura familiar, é marcada também por uma mudança significativa no componente ideacional do modelo dominante no regime político: a ascensão do ideário neoliberal. Derrotando o candidato do Partido dos Trabalhadores, apoiado pelos principais movimentos sociais da colisão

desafiante aqui analisada<sup>40</sup> nas primeiras eleições diretas após a redemocratização, em 1989, Fernando Collor de Mello abre as portas para o estabelecimento da agenda *neoliberal* como modelo dominante do regime político – estrutura ideacional orientada pelo pacote de medidas de ajuste macroeconômico proposto pelo chamado “Consenso de Washington”. Este modelo buscava dar resposta à crise econômica que se arrastava desde a década de 1980 através de um processo acelerado de liberalização econômica, marcado sobretudo pela “redução da intervenção do Estado, desregulamentação das atividades econômicas, ‘desmonte’ dos instrumentos de política agrícola das décadas anteriores, privatização de companhias estatais, liberalização dos mercados etc.” (GRISA, 2012, p.109).

A implementação deste modelo teve grande impacto sobre a estrutura institucional de subsistemas de políticas públicas nos mais diversos setores. No que se refere ao subsistema de políticas para a agricultura, além da desregulamentação e abertura econômica acelerada para o comércio internacional, cabe destacar a extinção de órgãos importantes, como a EMBRATER, em 1991, tendo parte de suas atribuições assumida por órgãos estaduais, além do desmonte de instituições e instrumentos estratégicos para a condução de políticas de abastecimento e organização da produção de alimentos.

O impacto desta agenda sobre a base social da agricultura familiar fragiliza ainda mais as suas condições de reprodução social e econômica, agravando a situação de precariedade que o segmento já herdara do modelo de modernização conservadora da agricultura dominante nas décadas anteriores. Cabe destacar ainda a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, que favoreceu a importação pelo mercado brasileiro de produtos alimentares de consumo interno que constituíam a base da produção dos segmentos da agricultura familiar, sobretudo nos estados do Sul, como leite, trigo, uva / vinho e frutas de maneira geral (GRISA, 2012, PICOLOTTO, 2011).

Além dos prejuízos econômicos na comercialização da produção da agricultura familiar, na contramão da redemocratização, Collor promove o fechamento do governo para o diálogo com os movimentos sociais, estabelecendo-se assim um regime impermeável a boa parte dos repertórios de interação dos atores sociais desafiantes.

---

<sup>40</sup> Luís Inácio Lula da Silva, candidato a presidente pelo PT, é fundador da CUT e mantinha relações estreitas com os principais movimentos e organizações sociais da coalizão desafiante analisadas no capítulo anterior.

## **Eleição de Collor e o recrudescimento do regime**

A vitória de Collor representou assim um grande revés para os movimentos sociais e organizações que compunham a coalizão desafiante no subsistema de políticas para a agricultura, não apenas em função do impacto negativo da agenda liberalizante sobre as condições econômicas de reprodução social da agricultura familiar, como do endurecimento da repressão aos repertórios de ação dos movimentos sociais, particularmente daqueles relacionados à luta pela terra, com reflexos sobre um novo acirramento dos conflitos agrários.

O governo nomeou para o Ministério da Agricultura um nome oriundo da UDR paulista, Antônio Cabrera – um dos maiores fazendeiros do Estado de São Paulo – e para o INCRA designou presidentes “frontalmente contrários à reforma agrária” (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.72). Dirigente nacional do MST, João Pedro Stédile afirma que Collor estava *determinado a reprimir o movimento*:

A Polícia Federal invadiu as secretarias estaduais do MST e levou documentos, foram instalados processos judiciais e encaminhados pedidos de prisão contra nós. Ele estava determinado a acabar com o MST.

[...] O governo Collor [...] foi o nosso batismo de fogo, porque poderíamos ter acabado ali. Se o governo dele durasse os cinco anos previstos e nos apertasse mais um pouquinho, poderia ter nos destruído. Não os assentamentos em si, porque estes já estão consolidados, mas como movimento social (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.107).

O regime vigente elevou novamente, assim, os custos e riscos de envolvimento dos atores desafiantes em ações coletivas, reduzindo expectativas sobre a eficácia dos diferentes repertórios de ação:

O movimento percebeu que o enfrentamento seria suicídio [...] por outro lado, a direita se sentiu vitoriosa, porque alterou a correlação de forças. E passou a pressionar nos Estados, por meio dos governadores, das PMs, da articulação dos fazendeiros etc. Foi uma loucura. Foram três anos comendo o pão que o diabo amassou. (Ibidem, p. 72)

O novo acirramento dos conflitos agrários responde assim a mudanças na configuração relacional do regime a partir das eleições de 1989, com o fortalecimento da coalizão dominante e um maior fechamento em relação aos repertórios dos movimentos sociais. Como veremos, no entanto, as mobilizações sociais e o processo de impeachment de Collor levam uma nova reconfiguração do regime a partir da composição de uma nova coalizão em torno do governo Itamar Franco. Essa dupla inflexão política tem

consequências tanto na estrutura relacional como institucional dentro do subsistema de políticas para a agricultura.

### **Impeachment e governo Itamar: reabertura do regime**

O impeachment de Collor, em 1992, traria um novo rearranjo na configuração relacional do regime. As grandes mobilizações contra Collor em resposta a medidas desastrosas no enfrentamento da crise econômica e à proliferação de escândalos de corrupção na cobertura da mídia, “fizeram a sociedade reviver o clima da abertura, com a crença renovada nas instituições políticas” reproduzindo “o mesmo ambiente, com espaço para um tipo de homologia” ao da redemocratização nos anos 1980 (BERTOL, 2003, p. 13). Assim, a mudança na estrutura relacional do regime no governo Itamar abre novas oportunidades para a atuação dos atores desafiantes, como reconhece o próprio João Pedro Stédile:

A entrada do governo Itamar Franco foi um alívio muito grande. Do ponto de vista das conquistas, reabriu um período semelhante ao da Nova República, embora mais atrasado (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.72).

Ainda que, do ponto de vista do seu componente ideacional, ancorado na agenda neoliberal, a nova coalizão de governo não representasse uma ruptura no regime político, a mudança em sua estrutura relacional foi substantiva, sobretudo na abertura em relação aos repertórios de interação dos movimentos sociais com o Estado. No espírito de reconciliação com as forças democráticas, o governo Itamar (1992-1994) reestabeleceu rotinas institucionais de relacionamento com a sociedade, recebendo e dialogando com atores desafiantes e reabrindo oportunidades para de retomada dos repertórios de interação mais propositivos. A esse respeito, Stédile e Fernandes afirmam que com Itamar houve

[...] um reconhecimento político muito importante para a nossa luta. A partir disso, se abriram portas no governo, até então inacessíveis para o MST. Assinamos vários convênios que permitiram estruturar melhor os assentamentos (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p. 108).

Com base em Zimmermann (2011 apud GRISA 2012), Grisa aponta quatro fatores para uma permeabilidade do governo Itamar aos repertórios e demandas dos movimentos sociais:

a) os ex-presidentes mencionados conferiram ênfases distintas ao referencial do neoliberalismo; b) vivia-se um momento de intensa mobilização social, iniciado com

o “Movimento pela Ética na Política” – que levou ao impeachment de Collor e que já trazia o tema da fome – e seguido pela “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, movimento liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho) que mobilizou milhares de pessoas sob o lema “A fome não pode esperar”; c) “a sensibilidade pessoal de Itamar Franco, que se colocou muito “aberto” ao diálogo com a sociedade civil” e ao tema da fome; d) os interesses dos porta-vozes [da coalisão de governo] em adquirir legitimidade social, considerando que Itamar Franco foi vice-presidente de Collor (ibidem, pp. 191-192).

O Impeachment representa, portanto, um momento de inflexão do regime, que se estabiliza em uma configuração de maior permeabilidade, ainda que bastante limitada, nos governos Itamar e FHC, com a reabertura de portas de diálogo com os movimentos rurais. Apesar disso, os atores desafiantes percebiam que o subsistema de políticas capitaneado pelo Ministério da Agricultura, mesmo incorporando mudanças incrementais, não seria capaz de absorver suas demandas, sobretudo na política agrária.

Percebíamos que, com o Ministério da Agricultura e o Incra, não avançaríamos em nada, de tão desmoralizados que estavam. (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.72)

Ainda assim, conforme apontamos a seguir, esta nova configuração relacional do regime favorece a retomada de repertórios de interação dos movimentos sociais com o Estado e sua incidência, através de modelos alternativos, sobre processos de mudança institucional no subsistema de políticas para a agricultura.

## **4.2 Criação de políticas para a agricultura familiar**

A reabertura de canais de diálogo do governo com os movimentos sociais permite um salto em termos de interação das organizações com o Estado e experimentação de modelos alternativos na construção de políticas públicas para a agricultura familiar. Analisamos a seguir algumas das principais mudanças institucionais conquistadas a partir deste processo nos governos Itamar e FHC.

No início da década de 1990 vêm à tona os debates sobre a integração econômica dos pequenos produtores no MERCOSUL, acordo que seria assinado em 1991. Neste contexto ganham relevância as reivindicações de criação de uma política agrícola diferenciada para a agricultura familiar. Suas organizações se mobilizam assim para apresentar críticas e reivindicar a sua participação nas decisões:

Diante deste conjunto de medidas que afetaram o setor agropecuário, e em especial os agricultores familiares, as organizações de representação deste segmento social procuraram promover ações e reivindicar políticas públicas para reverter essa

tendência de marginalização da pequena produção brasileira. No que se refere à constituição do MERCOSUL, as organizações de pequenos produtores – como a CONTAG e o DNTR/CUT – manifestaram uma visão crítica do processo de integração, seja por preocupações de ordem econômica, em especial sobre as possibilidades de reprodução social dos pequenos produtores frente à concorrência dos outros países, seja para reivindicar a participação dos trabalhadores nos processos de decisão sobre como se daria a integração (PICOLOTTO, 2011, p.165).

Ao mesmo tempo, organizações como a CONTAG e o DNTR/CUT já vinham se posicionando para o debate, construindo propostas e modelos alternativos. A esse respeito, Picolotto aponta processos de capacitação construídos para qualificar a reivindicação de políticas agrícolas diferenciadas para o segmento dos pequenos produtores.

Nesse sentido, as elaborações e estudos produzidos pelos técnicos do DESER, Escola Sindical Sul da CUT e outros órgãos de assessoria são apontados como fundamentais para a qualificação da intervenção sindical no processo de negociação da integração dos pequenos produtores brasileiros no MERCOSUL (PICOLOTTO, 2011, p.167).

Da mesma forma, a CONTAG também investe na qualificação de seu repertório, aprimorando sua capacidade de proposição e negociação com o Estado.

Segundo apontado nos Anais do I Encontro Nacional Extraordinário dos Trabalhadores Rurais da CONTAG de 1994, teriam ocorrido nesse período vários seminários, encontros, e fóruns nacionais e em diversos estados brasileiros para tratar das condições em que estavam e as medidas necessárias para viabilização dos pequenos produtores no processo de integração. Também é apontado que ocorreram articulações internacionais entre as organizações de pequenos produtores dos países do MERCOSUL através de realização de dois Encontros de Dirigentes Sindicais de Pequenos Produtores ocorridos no Uruguai e na Argentina (CONTAG, 1994) (PICOLOTTO, 2011, p.168).

A CONTAG e o DNTR/CUT lideraram assim o movimento pela chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares (MATTEI, 2010, p. 47), exigindo políticas específicas para a categoria e o direito de participação na definição de suas diretrizes.

É neste período que o governo Itamar começa a abrir no Ministério da Agricultura “um processo de participação, mesmo que limitado, das organizações de representação na definição de políticas que pudessem preservar os pequenos produtores brasileiros frente aos efeitos que a implantação do MERCOSUL causava” (PICOLOTTO, 2011, p.166). Nesta perspectiva seria criada, ainda em 1993, a Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR (BERGAMASCO, THOMSON e BORSATTO, 2017), abrindo um primeiro

espaço institucional dentro do Ministério da Agricultura para acolher as demandas das organizações da agricultura familiar. Na mesma perspectiva, Grisa e Schneider (2015) apontam como um “momento emblemático” deste processo “a construção do documento ‘Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural’ (Brasil, MAARA/CONTAG, 1994), elaborado por uma Comissão Técnica do Pequeno Produtor (Portarias MAARA nº. 692 de 30/11/1993 e n. 42 de 24/1/1994), no Ministério da Agricultura<sup>41</sup>, com a participação da CONTAG (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p. 27). A esse respeito os autores destacam que

Cabe salientar como inovações deste documento, dentre outros elementos, as propostas de criação de um ‘Programa Especial de Crédito para os Pequenos Produtores Rurais’, com encargos financeiros, prazos, carências e formas de pagamentos específicos; a implantação de um seguro agrícola destinado exclusivamente à cobertura das explorações agropecuárias dos pequenos produtores rurais; a conformação de alguns programas para fazer frente ao MERCOSUL; a proposição de uma definição de pequeno produtor, que balizaria a construção de políticas públicas para a categoria social; a institucionalização dessa definição via substitutivo a Projeto de Lei ou minuta de Medida Provisória; a inclusão deste conjunto de propostas já no Plano Safra 1994/95, em especial aquelas relacionadas à definição de pequeno produtor e às políticas de crédito rural e seguro agrícola; e a criação no MAARA de uma secretaria específica que estabelecesse e coordenasse as políticas agrícolas diferenciadas (Brasil, MAARA/ CONTAG, 1994) (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p. 27).

Por fim, como resultado desse processo o governo Itamar apresenta o *Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE)*, em 1994, atendendo à demanda recorrente por instrumentos que viabilizassem o acesso pelos agricultores familiares aos recursos oferecidos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (MATTEI, 2006, p. 14). Ainda que sua implementação tenha sido muito aquém do esperado, o PROVAPE foi considerado “o embrião da primeira e mais importante política pública destinada aos agricultores familiares”, criada nos anos seguintes: o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (MATTEI, 2010, p. 54).

Cabe frisar que, embora o PROVAPE tenha tido resultados pífios do ponto de vista de recursos aportados para os agricultores, sua importância consiste na transição que ali se inicia em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais. (Schneider, Cazella e Mattei, 2004, p.23 apud Grisa 2012, p. 120).

---

<sup>41</sup> À época denominado *Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA)*.

Vemos assim que a mudança na estrutura relacional e institucionalização de órgãos, normas e programas, ainda dentro do “velho” subsistema de políticas para a agricultura, obtida através da atuação de atores desafiantes e de seus modelos alternativos, conquista possibilidades de transição rumo a mudanças mais significativas.

A partir de 1995, já no governo FHC, o PROVAPE foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua abrangência. Essas modificações deram origem às primeiras linhas de crédito do PRONAF, ainda em 1995, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº. 1.946 de 28/07/1996. Ele viria a se constituir na principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares (Grisa, 2012).

### **O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso – ex-ministro da fazenda de Itamar Franco – assume a presidência da república após mais uma derrota eleitoral do campo político associado mais diretamente aos movimentos sociais, representada mais uma vez na candidatura de Lula pelo Partido dos Trabalhadores. Diferente do ocorrido na eleição de Collor, no entanto, a eleição de FHC pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) representou uma maior continuidade na configuração do regime político formada no governo Itamar a partir do impeachment de Collor. Ainda que avesso aos repertórios de interação mais confrontacionais puxados pelo MST, o governo FHC estabelece canais de comunicação bastante fluidos com a CONTAG – cujo presidente à época, Francisco Urbano, era filiado ao PSDB.

É nesse contexto que, em 1995, sob um nível crescente de mobilização e articulação dos atores desafiantes em torno dos Gritos da Terra Brasil, bem como no acúmulo em termos de formulação de demandas e propostas pontuais de políticas, o MAARA promove uma remodelação administrativa e política da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), com o objetivo de repensar as políticas para o setor (MATTEI, 2010, p. 63). O resultado foi a reformulação do PROVAPE, dando origem ao que Mattei classifica como *a primeira e mais importante política pública destinada aos agricultores familiares* (ibidem, p. 54) – o *Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF*. O processo em torno da criação PRONAF representou a principal conquista da coalizão desafiante em torno da categoria da agricultura familiar até então, aportando, ao menos em parte, dimensões de seu modelo alternativo de política agrícola para o interior do

subsistema de políticas para a agricultura e produzindo algum nível de mudança em sua estrutura institucional.

Grisa descreve a participação dos atores desafiantes, tanto no campo da CUT como da CONTAG, nesta mudança institucional, através de um repertório de interação com o Estado que combina rotinas de protesto e ação direta, nas marchas do Grito da Terra; rotinas de participação institucionalizada, através de canais institucionais abertos na Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, como grupos de trabalho e comissões técnicas com a participação formal dos atores da sociedade; e ainda a política de proximidade, na medida em que relações de afinidade entre atores da sociedade e atores da burocracia estatal facilitam o estabelecimento de mediações colaborativas entre a CONTAG e o governo. Além disso, o processo de construção deste repertório é constituído em relações e práticas que favoreceram a qualificação técnica dos atores desafiantes. No depoimento de um dos informantes de sua pesquisa, Grisa (2012) destaca

[...] neste momento, a CONTAG estava filiada à CUT e, deste modo, os contaguianos e os rurais da CUT participaram das negociações na construção do PRONAF. Conforme informante: “Os espaços de diálogos que tínhamos com o governo eram feitos por meio da direção da CONTAG, dos cutistas que estavam compondo a direção da CONTAG e tinha uma relação muito forte com as ONGs, com o DESER, porque o DESER sistematizava as formulações, sistematizava as pesquisas, fazia pesquisa, foi consultado pelo governo [...]. Então, onde que eram os espaços de discussão e formulação? Obviamente via CONTAG, nós estávamos todos dentro, alguns companheiros da CUT estavam junto com a direção da CONTAG, pela presença forte de entidades como o DESER, tinha o pessoal da Bahia, de Pernambuco [...]” (ibidem, p. 135)

As rotinas de interação por *política de proximidade* aparecem na medida em que se dá uma aproximação entre a CONTAG e o governo FHC, facilitada, entre outros aspectos, pela filiação e participação de seu presidente, Francisco Urbano, na Executiva Nacional do PSDB. Grisa destaca que “a circulação de determinados atores sociais nos dois fóruns de produção de ideias e a defesa de suas ideias nestes dois espaços” contribuíram para que certas “reivindicações em torno da agricultura familiar fossem institucionalizadas em uma política pública”. E cita um depoimento que considera emblemático:

Tenho que dizer também que houve outra razão que ajudou a construir isto [o PRONAF]: o fato do Presidente da CONTAG, Francisco Urbano, ser da executiva do PSDB foi fundamental, porque o Francisco Urbano discutia comigo como o outro lado da mesa. Mas lá, quando a executiva nacional do PSDB se juntava, ele estava lá brigando. Então ele garantia que o PSDB bancasse aquilo, ele tinha acesso direto

ao Presidente, não por ser Presidente da CONTAG, mas sim por ser do mesmo partido e talvez o único representante de alguma coisa significativa sindical do PSDB (ibidem, 2012, p. 131).

A autora também aponta os interesses do governo em influenciar o sindicalismo rural, em busca de apoio político e eleitoral e para a manutenção da ordem social no campo. No contexto de intensas mobilizações oriundas dos Gritos da Terra Brasil e de ascensão das lutas do MST, o PRONAF teria sido uma espécie de “troca política” entre governo e representantes da agricultura familiar. Também assenta este argumento em dois depoimentos colhidos para sua pesquisa:

“Era uma forma também de controlar o MST, então o governo jogava um pouco: ao atender a agricultura familiar segurava um pouco o MST, porque nos anos 90 foi o auge da popularidade do MST. O MST conquistou a opinião pública urbana, de classe média” (ibidem, p. 132).

“o governo estava acuado pelo MST e a CONTAG dizendo: ‘olha, se você não me der atenção, eu me atiro nos braços deles, eu me incorporo na luta e vamos fazer ações mais incisivas, de maior visibilidade’” (Entrevista citada em ibidem, p. 132).

O PRONAF foi instituído primeiro como linha de crédito rural ainda em agosto de 1995, através de resolução do Banco Central do Brasil<sup>42</sup>, mas formalmente estruturado como programa de política pública 10 meses depois, através do Decreto nº 1.946/1996, que o estabelece como “estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações”<sup>43</sup>, adquirindo dimensão estruturante das políticas para a agricultura familiar em todo o território nacional. Sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, o programa institucionaliza diversos instrumentos concebidos no processo de construção do modelo alternativo de desenvolvimento rural. É o caso, por exemplo, da estrutura do programa assentada no tripé formado por políticas de crédito, formação/assistência técnica (ATER) e infraestrutura rural local. O programa contemplou assim linhas especiais de crédito em várias modalidades, como custeio, investimentos, capacitação e pesquisa, além de uma linha de infraestrutura e serviços municipais, que destina recursos aos municípios para obras básicas de infraestrutura no meio rural.

---

<sup>42</sup> Resolução nº 2191 do Banco Central do Brasil (BACEN), que institui o crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

<sup>43</sup> Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

## **As Instituições Participativas como ambiente de gestão de um novo subsistema**

Um dos elementos considerados como determinante para o sucesso da implementação do PRONAF em seu momento inicial, sobretudo no que se refere à sua dimensão estruturante das políticas públicas para a agricultura familiar, é sua inspiração na “lógica conselhistas” consagrada na Constituição de 1988, a exemplo do modelo estabelecido pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta perspectiva, atendendo à reivindicação dos movimentos pelo direito de participação na definição das diretrizes da política, o programa estabelece como critério de adesão para as unidades federativas subnacionais (estados e municípios), a criação de Conselhos Municipais e Estaduais responsáveis pela celebração de acordos, convênios e contratos no âmbito do programa.

O Decreto nº 1.946/1996, que cria o programa, também o estabelece como “estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações”<sup>44</sup>, definido estruturas institucionais participativas nos níveis local (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR) e estadual (Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural - CEDR), além do Conselho Nacional do PRONAF. Assim são estabelecidos, pela primeira vez, os fundamentos para a gestão participativa de uma política específica para a agricultura familiar, contando com representantes das próprias organizações dos diversos segmentos da categoria em todo o território nacional.

A estrutura de conselhos conquistada no desenho institucional do PRONAF seria um passo importante para a sedimentação e amadurecimento da demanda dos movimentos sociais rurais por um modelo ampliado de participação no conjunto das políticas públicas para a agricultura familiar, para além do PRONAF. É interessante destacar, neste sentido, que foi neste contexto que se inseriu o debate do VI Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, em 1995, a respeito da formulação de *um projeto de desenvolvimento rural* para o país, que desse conta de dimensões mais amplas das necessidades e demandas dos diversos segmentos de trabalhadores rurais (MATTEI, 2010, p. 61).

---

<sup>44</sup> Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

Através da experimentação na implementação de políticas como o PROVAPE e o PRONAF, o modelo alternativo de desenvolvimento rural construído no bojo das coalizões desafiantes do subsistema de políticas para a agricultura toma forma e se difunde em inúmeras iniciativas das organizações do campo em interação com instituições estatais em nível nacional, estadual e municipal. Desempenharam papel importante, neste sentido, as mobilizações anuais do Grito da Terra Brasil, quando as várias organizações do campo compartilhavam anualmente seus acúmulos e exercitavam a “formulação e articulação das demandas por políticas voltadas para um novo desenvolvimento no campo” (SANTOS, 2001, p. 226). Também merece destaque neste processo, os *Seminários Regionais de Desenvolvimento Alternativo* promovidos pela CONTAG em 1996, preparando as bases para a aprovação, no VII Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, em 1998, dos pontos centrais eleitos para nortear a construção do PADRS – Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (SANTOS, 2001, p. 226).

A expressão “Desenvolvimento Rural Sustentável”, cunhada neste processo, seria adotada não apenas por boa parte dos movimentos sociais rurais, como incorporada na nomenclatura de uma série de órgãos e programas governamentais criados na esteira deste processo, entre os quais vale destacar o “Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável” (CNDRS) que, em 1999, viria justamente a substituir o Conselho Nacional do PRONAF para atender a demanda pela ampliação do canal de participação dos movimentos sociais rurais na gestão das políticas públicas para o campo, superando inclusive a recorrente divisão entre as pastas ministeriais destinadas a política fundiária e agrícola para o segmento. Através da constituição de instituições participativas para as políticas de desenvolvimento rural nos três níveis federativos, os atores desafiantes conquistam um instrumento de articulação entre si dentro da instrutura institucional e uma melhor posição na estrutura relacional do subsistema.

### **4.3 A pauta agrária: conflitos e rupturas**

Ao contrário da pauta agrícola, analisada na seção acima, a pauta agrária representa o cerne do conflito nas políticas para a agricultura: a estrutura da propriedade rural, ponto nevrálgico na incompatibilidade entre o subsistema excludente centralizado no Ministério da Agricultura e o novo subsistema representado pela criação do MDA – que não por acaso a leva a questão *agrária* no seu nome.

A concentração da propriedade da terra, tanto urbana como rural, no Brasil, é um problema que não conta com avanços significativos em termos de democratização, desde o surgimento do país. As elites brasileiras foram historicamente constituídas por grandes proprietários rurais, e o enfrentamento deste problema provocou golpes de Estado, rupturas institucionais e rebeliões violentamente reprimidas ao longo de toda a nossa história. Sem fugir deste histórico, o período aqui estudado é marcado por derrotas da bandeira da reforma agrária, que segue assim sendo pauta central dos movimentos sociais rurais. Esta derrota é sofrida na implantação do I PNRA, como vimos acima, manifesta-se no repúdio violento pelos atores dominantes do subsistema de políticas para a agricultura a determinações referentes às desapropriações para fins de reforma agrária, à definição de latifúndios e demarcação de áreas prioritárias para a reforma agrária, e a qualquer perspectiva que ameace a *intocabilidade* da propriedade privada da terra. Criou-se em sua defesa o eufemismo do *latifúndio produtivo*. Ao invés de desapropriações voltou-se à velha política do regime militar, de colonização, sem desapropriações.

Paradoxalmente, restou na legislação a definição de que “zonas críticas ou de tensão social” são critério para a demarcação de áreas prioritária para a reforma agrária:

Art. 15. A implantação da Reforma Agraria em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social (Lei 4.504, Estatuto da Terra, 1964)

Como observa Camila Penna, é o próprio Estatuto da Terra que associa legalmente assim a reforma agrária à tensão social, estabelecendo que “para que uma terra seja decretada de interesse social para a reforma agrária ela deve ser palco de tensão social” (PENNA, 2015, p. 61). Penna anota que essa associação teve, assim, “implicações para a relação entre o INCRA e os movimentos sociais” pois “as ações desapropriatórias do INCRA só se justificam em imóveis nos quais há conflito” e por sua vez, o conflito “é criado pelos movimentos sociais quando lá acampam”, e conclui apontando que “a própria legislação cria a necessidade de que haja conflito para que seja justificada a desapropriação ao associar tensão social a interesse social para a reforma agrária” (ibidem, p. 61).

É nessa brecha que se estrutura a estratégia do MST, conforme se pode ver nas análises de Stédile e Fernandes:

Se trabalharmos na expectativa de que o governo está fazendo apenas uma política de assentamento, mesmo assim essa política é reduzida aos casos de conflitos.

Portanto, se não houver conflito, não há assentamento (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.142).

Os autores seguem analisando a relação do governo FHC com a reforma agrária, e apontam que sua política

Não é nem mesmo uma política de assentamento do tipo clássico, em que são ocupados espaços vazios, como foi a política de colonização do regime militar. Não é também uma política de fomento agrícola em novas regiões nem uma política social. (...) A chamada reforma agrária de mercado na verdade é apenas uma verbalização, não tem nada de conceito. A forma como o governo obtém as terras teria que ser da forma mais capitalista possível. (...) A de compra e venda. Às vezes, negociam propriedades rurais pelo decreto n. 4332, pagando uma parte com Títulos da Dívida Agrária (TDAs) (...). Agora, com a criação do Banco da Terra, (...) o Banco Mundial já ofereceu [recursos] para ativar o mercado de compra de terras. Mesmo assim o resultado social será mínimo. (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.143).

Eles também analisam a política do governo FHC com relação ao MST, relacionando-a com sua avaliação sobre a não necessidade de uma política de reforma agrária

(...) o governo não teve uma tática uniforme em relação ao MST nos seus três primeiros anos. Ele desmereceu a reforma agrária ao fazer uma análise equivocada de que não havia mais problema agrário e, portanto, de que não havia necessidade da reforma agrária. Bastaria, no máximo, fazer assentamentos. Para ele, o movimento social não existia ou não tinha importância. Teve de ir mudando de tática, porque não conhecia a dimensão do problema. Num primeiro momento, ignorou o MST. “Não, isso é coisa do passado”, dizia. Em outras palavras, aplicou a teoria uspiana de que não há mais necessidade da reforma agrária. Chegou a colocar um banqueiro – o Andrade Vieira, dono do Bamerindus – como ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, e na presidência do Incra [...] Brasilino de Araújo Neto, [...] um desconhecido membro da UDR do Paraná (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.144).

## **Os massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás**

No entanto com o advento de dois episódios de repressão extremamente violenta de trabalhadores rurais sem-terra por forças policiais, com grande impacto político nacional e internacional, a relação do governo com a pauta agrária sofre uma mudança forçada.

Em julho de 1995, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Corumbiara (RO) havia liderado a ocupação da Fazenda Santa Elina por cerca de 500 famílias de trabalhadores rurais sem-terra. A área da fazenda constituía-se de lotes negociados pelo INCRA para a execução de um projeto de desenvolvimento agropecuário, mas diante da inadimplência desses contratos, o Sindicato reivindicava a retomada da área pelo INCRA, e a destinação

das terras para a reforma agrária. No entanto, quatro dias após a ocupação, é determinada a reintegração de posse da área pelo juiz da Comarca responsável pela região. Apesar da constituição de uma comissão de negociação com representantes do governo do Estado, do poder legislativo estadual e municipal, além do INCRA e do Instituto de Terras de Rondônia (ITERON), na madrugada do dia 9 de agosto, os ocupantes seriam surpreendidos pela ação violenta de cerca de 200 policiais fardados trajando máscaras, incluindo 46 oficiais da Companhia de Operações Especiais (COE) além de supostos pistoleiros a serviço do proprietário da fazenda. Ao final da operação, contabilizou-se, oficialmente, 16 camponeses mortos, incluindo uma criança de seis anos alvejada pelas costas, além de 52 desaparecidos, 55 pessoas gravemente feridas e cerca de 200 pessoas com sequelas físicas, emocionais e psicológicas (MESQUITA, 2001). Após o conflito, sobreviventes “foram torturados por longas horas e o acampamento foi destruído e incendiado” (MESQUITA, 2001, p. 14).

Em Stédile e Fernandes, (1999) João Pedro Stédile aponta o impacto deste episódio de violência extrema sobre a relação do governo com a pauta agrária em geral, e com o MST em particular. Em sua leitura, o que antes era visto como uma postura de menosprezo – ao nomear, por exemplo, um nome da UDR para a presidência do INCRA –, passa para um *reconhecimento forçado*. A resposta que, na visão de Stédile, derrotaria essa postura inicial de menosprezo, viria de duas formas: uma pela própria capacidade de mobilização da organização do MST e outra pelo impacto da barbárie agrária, expressa naquele momento pelo massacre de Corumbiara:

Com essa nomeação, o governo revelou uma tática de completa ignorância. Para ele, o MST não existia. Derrotamos essa tática de uma maneira voluntária e também involuntária. A involuntária foi o massacre de Corumbiara (RO), em agosto de 1995, que revelou ao mundo a existência dos problemas agrários no Brasil. A voluntária foi o nosso III Congresso Nacional, em Brasília, com aquela passeata de 5 mil pessoas, que nos recolocou na imprensa. “Olha, tem sem-terra aí, não vai dizer que esses caras não existem”, dizia a cobertura da imprensa na época. Não é qualquer movimentozinho que faz um Congresso com 5 mil pessoas durante cinco dias. Aí, o governo mudou de tática. Tentou nos cooptar nomeando Francisco Graziano presidente do Incra, pessoa conhecida no meio acadêmico. Ele ia nos assentamentos e acampamentos e vivíamos de amores com ele. Aceitamos esse jogo. Uma vez o levamos para almoçar no assentamento de Sumaré, em São Paulo, mas também o levamos ao acampamento da Macaxeira, no Pará. “Quer ver como é? Então venha”, falávamos. O governo achava que nos contentaríamos com essa prosa toda. Enquanto isso, aproveitamos esse espaço para preparar para março ou abril de 1996 grandes ocupações de terra em todo o Brasil. (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.145)

Os autores apontam assim que a partir do impacto do massacre de Corumbiara o governo FHC passou a preocupar-se com o MST e suas reivindicações. O próprio ex-presidente relata, no primeiro volume de seus *Diários da Presidência* (CARDOSO, 2015) as conversas “com o pessoal dos Sem Terra e com o PT” e com o presidente da CONTAG, Francisco Urbano, em setembro de 1995, em que considera que “a questão dos Sem Terra é preocupante”, destacando que “esse é um problema grave, que me preocupa” (ibidem, p. 252). Expressa suas apreensões com a capacidade de mobilização do movimento: “em Sarandi eles juntaram 20 mil pessoas, ou seja, num momento de aflição na área rural esse movimento pode dar trabalho”, e teme “ações que podem vir a complicar o jogo político normal” (ibidem, p. 442).

Destas apreensões, o então presidente conclui que “É preciso fazer alguma coisa”; busca propostas para evitar o que possa “complicar o jogo político” e afirma que precisa “de um impacto mais amplo, nessa área dos Sem Terra, do PT, da CONTAG” (ibidem, p. 252). FHC busca então um novo presidente para o INCRA, tendo como principal candidato seu então chefe de gabinete, o agrônomo Francisco “Xico” Graziano. Sobrinho de José Gomes da Silva, Graziano era visto como um nome com boa aceitação entre os movimentos sociais. O presidente pondera que demandas dos movimentos rurais por autonomia da política agrária em relação ao subsistema de políticas para a agricultura encontram ressonância em sua própria base política – ainda cogitando a nomeação de Graziano, avalia: “acho que a solução seria colocar o próprio Xico. Ele quer, como querem os Sem Terra e a CONTAG, que a gente separe o Incra do Ministério da Agricultura, dando autonomia” (ibidem, p. 252). Graziano é nomeado em setembro de 1995, mas permanece no cargo por apenas dois meses, deixando o cargo em novembro, sendo substituído interinamente por Raul do Valle Júnior, então diretor de assentamento do órgão.

Essa autonomia, no entanto, não viria tão cedo, até que, 10 meses após o massacre de Corumbiara, a cena se repetiria na cidade de Eldorado de Carajás, na região sul do estado do Pará, em abril de 1996. No mês anterior, em março daquele ano, cerca de 3.500 famílias organizadas pelo MST acamparam às margens da rodovia PA-275, reivindicando a desapropriação do complexo de 13 fazendas conhecido como “Macaxeira”, consideradas improdutivas pelo movimento. Após um longo e malsucedido processo de negociação, o movimento decidiu iniciar uma marcha até a unidade avançada do Incra em Marabá. Como parte do protesto contra a recusa na desapropriação e alegando o não

cumprimento de promessas negociadas com os órgãos públicos, no dia 16 de abril os trabalhadores decidiram bloquear a estrada PA-150, próximo à cidade de Eldorado dos Carajás. No dia seguinte, após novas tentativas sem sucesso de negociação, por volta das 16 horas, o movimento foi cercado por tropas policiais vindas de lados opostos, somando cerca de 155 soldados, que atacaram sem aviso prévio, com o uso de bombas de efeito moral e armamento pesado, como fuzis e metralhadoras (AFONSO, 2016, p. 65-78). Como resultado da ação, foram registrados, oficialmente, 19 mortos – sendo ao menos 10 apontados pela perícia como “execuções sumárias”, e mais de 70 gravemente feridos. Alguns sobreviventes, feridos com vários tiros pelo corpo, relataram se passar por mortos, para não serem executados, enquanto eram arrastados e abandonados pelos policiais junto a um “amontoado de cadáveres” (AFONSO, 2016, p. 82-84).

A repercussão dos casos, sobretudo do caso de Eldorado dos Carajás – já que, além da particular brutalidade do caso em si, representava a repetição do massacre de Corumbiara em apenas 8 meses –, atingiria fortemente a imagem do governo. A princípio, o presidente buscou desqualificar a repercussão do episódio, qualificando os envolvidos como “representantes do Brasil Arcaico”. Porém, em pouco tempo o episódio ganha proporções crescentes na mídia nacional e internacional, com a revelação, ao longo dos dias, de detalhes brutais da ação policial, trazendo à tona o nível injustificável de violência aplicada pelas forças do Estado. Em edição publicada no dia 25 de abril, a Folha de São Paulo noticia que o “Papa condena massacre dos sem-terra no Pará”:

O papa João Paulo 2º, por meio do Conselho Pontifício de Justiça e Paz, condenou o massacre de 19 trabalhadores sem-terra ocorrido na semana passada no Pará.

A condenação foi transmitida ao Brasil por carta do cardeal francês Roger Etchegaray, presidente da comissão no Vaticano. A carta chegou ontem à 34ª Assembleia-Geral da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), que acontece até o dia 26 em Indaiatuba (110 km a noroeste de São Paulo).

O documento afirma que "o problema da distribuição da terra e suas graves consequências só poderá ser resolvido na perspectiva ética e política, garantida por uma reforma agrária corajosa e de longo alcance". Na carta, o cardeal fala em "massacre de 20 camponeses sem terra" e transmite aos bispos brasileiros seus "sentimentos de profunda angústia por tanta violência e desprezo pelo homem".

Em seguida, o cardeal afirma que seu conselho pontifício se "une ao pedido feito pela CNBB para todo o país: que rezem pelos camponeses assassinados e façam um empenho excepcional pela instauração da justiça social". A carta lembra ainda que o Vaticano conhece os problemas do campo brasileiro, que foi levado pelos bispos em

suas visitas "*ad limina*" -visitas que os bispos de cada região do país fazem ao papa para relatar sua atuação (Folha de São Paulo, 25 de abril de 1996<sup>45</sup>).

Esta repercussão iria forçar o governo a rever sua tentativa de ignorar a relevância do MST e das demandas por reforma agrária, e a adotar medidas visando apresentar respostas à opinião pública. Após a lentidão dos primeiros meses de governo, grandes impactos mudam o cenário.

## **Desprendimento na questão agrária**

Na publicação de seus *diários* (CARDOSO, 2015) FHC registra que o dia do massacre em Carajás teria sido “o pior dia desde que cheguei ao governo”, reconhecendo que “o massacre é inaceitável” (CARDOSO, 2015, pp. 541-542). Discute então ações que já vinha estudando como resposta à reivindicação do movimento de “autonomia” para o INCRA, e reconhece mais uma vez a necessidade de criação de um “Ministério da Terra”. Sobre isso, anota em 22 de abril de 1996:

“vou criar esse Ministério da Terra e vamos ver se caminhamos, quem sabe separando a Agricultura da Reforma Agrária” (ibidem, p. 550).

A “autonomia” para o INCRA, no entanto, é considerada, como já havia sido apontado, não apenas para a política agrária, mas também para atender demandas de acomodação na base política dos atores dominantes: “(...) separando a Agricultura da Reforma Agrária, para ter mais liberdade de botar na Agricultura alguém mais do tipo PPB ou PFL, que são os que estão querendo ministérios” (ibidem, p. 550). As propostas para o desenho do novo Ministério, no entanto, contam também com sugestões vinda do presidente da CONTAG, seu correligionário: “A ideia mais sensata foi a do Urbano, juntar a Secretaria de Desenvolvimento Rural com o Incra para fazer esse ministério (CARDOSO, 2015, p. 551). A proposta que vem da CONTAG seria reunir, portanto, duas estruturas institucionais conquistadas pelas lutas do movimento, dando-lhes autonomia em relação ao Ministério da Agricultura, controlado pelos atores dominantes do subsistema.

Assim, é no contexto da chamada “barbárie agrária” dos anos 90 que ocorre, ainda em 1996, a criação da estrutura institucional que mais tarde dará origem ao Ministério do

---

<sup>45</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/25/brasil/27.html>>. Acessado em 12/03/2020.

Desenvolvimento Agrário. No dia 29 de abril, menos de duas semanas após o episódio do massacre de Eldorado dos Carajás ganhar as manchetes dos jornais, é publicado o Decreto 1.889/96, que institui, não o prometido “Ministério da Terra”, mas a estrutura de um gabinete do “ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária” (MEPF). Ao novo órgão, são transferidas as atribuições de condução da política fundiária, incluindo a subordinação do INCRA e do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), então vinculadas ao Ministério da Agricultura. A também esperada Secretaria de Desenvolvimento Rural, responsável pela gestão do PRONAF, no entanto, permanecia no Ministério da Agricultura. Para ocupar o cargo de *ministro extraordinário*, foi designado Raul Jungmann, visto como um nome que tinha “condições de diálogo” com os movimentos sociais<sup>46</sup> (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2010, p. 185).

A narrativa de que o órgão fora criado como decorrência direta do massacre no sul do Pará, enquanto estopim de uma situação insustentável de conflitos agrários que vinha se deteriorando ao longo da última década, não apenas é apontada por diversos autores<sup>47</sup>, como fora confirmada pelo próprio Jungmann. Em entrevista ao historiador João Márcio Pereira, em 2003, Jungmann afirma:

“O ministério só existe por conta do MST. Eu costumava dizer com um certo humor negro (...) que os meus constituintes foram os dezenove mortos em Eldorado de Carajás. Ou seja, quem me sentou [no Ministério] foram os caras que morreram lá” (PEREIRA, 2015, p. 392).

Jungmann confirma assim a percepção de que os repertórios de confronto do MST foram capazes de provocar a incorporação da pauta agrária no governo FHC, um passo para o nascimento de um subsistema em que ela e as demais pautas dos movimentos ganhariam maior autonomia. A relação entre Jungmann e o MST, no entanto, logo se tensionaria.

Assim o tempo foi passando. O governo anunciando algumas medidas; as ocupações aumentando; os jornais dando menos espaço para o massacre e para o andamento dos rigorosos inquéritos; os mesmos jornais e também televisões – principalmente – veiculando notícias procurando desqualificar os movimentos sociais, inclusive lançando dúvidas sobre as vítimas; a produção camponesa e também a familiar sendo depreciada; o governo e seu ministro perdendo diálogo com os movimentos sociais

---

<sup>46</sup> Jungmann, do Partido Popular Socialista (PPS), ex-militante comunista do PCB (extinto em 1992 para formar o PPS), ocupava à época a presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

<sup>47</sup> Ver MEDEIROS e LEITE (2004), p. 362; DELGADO (2010), p. 55; FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO (2010), p. 185; PEREIRA (2015), p. 391-392; SAUER (2010), p. 99.

– a relação com o MST foi praticamente rompida. Ou seja, apesar dos atritos com os movimentos sociais, a situação foi controlada e tudo voltou ao *normal*. (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2010, p. 185).

Com o aprofundamento da tensão, em abril de 1997, o MST organiza uma grande marcha a Brasília, percorrendo mais de mil quilômetros, como forma de protesto contra a impunidade do massacre de Eldorado dos Carajás e para manifestar seu desacordo com a condução da reforma agrária. Batizada de “Marcha Nacional por Emprego, Justiça e Reforma Agrária”, ao chegar em Brasília a marcha reuniu cerca de cem mil pessoas – um feito raras vezes alcançado na capital brasileira. Inicialmente, no entanto, o governo se nega a receber o MST, o que só aconteceria dois meses depois (ibidem). Recebidos pelo governo, Stédile dá o tom do nível de desgaste entre Jungmann e o MST:

Chamei ele de mentiroso na cara do presidente. “O seu ministro é mentiroso”, falei para FHC, “para o senhor ver como há uma distância entre a realidade e a prática”. FHC disse: “Mas por quê?” E eu respondi: “Olha aqui o material que o senhor acaba de distribuir. Diz que gastou R\$ 33 milhões com o Lumiar, mas esse projeto não saiu nem do papel ainda, não tem nenhum técnico contratado. Como é que o senhor diz que em 1996 gastou R\$ 33 milhões em técnicos? Isso é mentira”. FHC se virou para Jungmann e perguntou: “E aí ministro?” O ministro respondeu: “É, de fato, ainda é um programa em implantação, mas agora vai” (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p.147).

O governo, por sua vez, distancia-se ainda mais da reforma agrária reivindicada pelo MST quando, em junho de 1997, edita uma Medida Provisória (MP 1.577/1997), restringindo critérios para vistorias e desapropriação de terras improdutivas, e relegando aos Estados e Municípios responsabilidades do Governo Federal. No mesmo ano, sob as diretrizes e aportes de recursos do Banco Mundial (BIRD), também é criado o programa Cédula da Terra – instrumento acesso à terra por via de crédito fundiário, sendo substituído em 1998 pelo Banco da Terra. Apesar de bem recebido por setores da CONTAG (PEREIRA, 2015), que registram o instrumento do crédito fundiário entre suas demandas no PADRS, este programa recebe duras críticas das principais organizações e intelectuais defensores da reforma agrária, por verem nele um instrumento para, na prática, substituir a “verdadeira reforma agrária”, que promova a desconcentração das terras por meio do instrumento da desapropriação, pela chamada “reforma agrária de mercado”. A esse respeito, Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2010), destacam:

Considerando a história das reformas agrárias, alguém já ouviu falar em algum caso de sucesso de reforma via mercado? Pois é, o governo FHC a propôs. Para este, um simples programa de crédito fundiário que, no máximo pode ser complementar às

formas de obtenção de terras para fins de reforma agrária, tinha a capacidade de alterar a segunda maior concentração de terras do planeta (ibidem, p. 189).

Na mesma perspectiva, Stédile e Fernandes (1999) afirmam que não existiu de fato um programa de reforma agrária no governo FHC, e que a política do governo se resumiu à transferência da política de assentamentos para o mercado de terras, através de programas como o Cédula da Terra e o Banco da Terra, além de repassar aos estados e municípios funções de garantia de infraestrutura aos assentamentos.

A relação entre MST e o governo FHC seguem assim, numa constante de tensão. Em agosto de 2001, o governo dá um duro golpe nos movimentos de luta pela terra, ao criar um dispositivo legal que penaliza as rotinas de ocupações e acampamentos, estabelecendo que

O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações (Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001).

Vemos assim que atores desafiantes, seus repertórios e suas demandas continuam excluídos do subsistema de políticas para a agricultura. E então, apesar da ideia de separar “o Inca do Ministério da Agricultura, dando autonomia” e de apreciar a reivindicação do presidente da CONTAG, de criar um ministério onde poderia “juntar a Secretaria de Desenvolvimento Rural com o Inca” (CARDOSO, 2015, p. 551), o presidente FHC, com a criação do MEPF, despreendeu do Ministério da Agricultura apenas a política agrária. E que, apesar do MEPF a questão agrária continuou distante dos anseios dos movimentos sociais no seu governo.

#### **4.4 O nascimento de um subsistema para o desenvolvimento rural**

Vimos acima que o subsistema de políticas para a agricultura permaneceu fechado aos atores desafiantes, seus repertórios e suas demandas, especialmente no que toca à desconcentração da estrutura fundiária; e que os repertórios de confronto do MST foram capazes de provocar o nascimento de um subsistema em que a pauta agrária e demais pautas dos movimentos ganhariam maior autonomia.

Assim, em meio a duros conflitos e repressão aos movimentos, o desprendimento do MEPF (1996) do Ministério da Agricultura marca o início da autonomização de um novo subsistema, ainda que inicialmente incluindo apenas a condução da política fundiária, o INCRA e o NEAD.

Uma maior articulação entre as pautas agrícola e agrária é agregada quando do lançamento, em abril de 1999, do programa “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural”, tendo como seu principal porta-voz o ministro Raul Jungmann. Com o lema de “levar qualidade aos assentamentos”, o programa propõe tratar os assentados como agricultores familiares.

Concretamente, em outubro, acontece uma reestruturação do PRONAF, sendo deslocado da SDR do Ministério da Agricultura, junto com seu Conselho Nacional, para o MEPF. O PRONAF traz consigo a estrutura institucional do futuro subsistema, com seus órgãos e programas que vêm a compor a principal política agrícola para a agricultura familiar. O Conselho nacional do PRONAF é transformado então no Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS<sup>48</sup>, que ganha atribuições, para além da gestão dos programas, de planejar uma política nacional mais ampla – um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS. Finalmente, em janeiro de 2000, através de uma conturbada reforma ministerial, o MEPF se transforma em MDA<sup>49</sup>, que irá absorver as atribuições da SDR, alocando o PRONAF na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF).

O CNDRS é criado com a promessa de ser um dos pilares do novo subsistema, papel que desempenha com muitas dificuldades (MATTEI, 2010). Em uma primeira fase, entre 1999 e 2000, estrutura seu regimento interno e câmaras técnicas, e se dedica à gestão do PRONAF e outros programas. Entre 2001 e 2002 se dedica a um cronograma de elaboração participativa de um primeiro PNDRS. Sua composição incorpora mais

---

<sup>48</sup> Criado como CNDR em outubro de 1999, na sua primeira reunião, em março de 2000, seria aprovada incorporação do “S”, de Sustentável, à sigla, ficando explícito assim o reconhecimento do papel dos movimentos sociais ao longo da década anterior em torno da formulação de um modelo alternativo de desenvolvimento rural, expresso no Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável – PADRS.

<sup>49</sup> Após passar por três medidas provisórias e um decreto em 3 meses (entre novembro de 1999 e janeiro de 2000)<sup>49</sup>, é consolidada uma estrutura ministerial para o MEPF, rebatizado primeiro como *Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar* (Medida Provisória nº 1911-12, de 25 de novembro de 1999), depois *Ministério da Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário* (Medida Provisória nº 1999-13, de 14 de dezembro de 1999), e, finalmente, *Ministério do Desenvolvimento Agrário* (Medida Provisória nº 1999-14, de 13 de janeiro de 2000).

integrantes da sociedade civil, com organizações dos movimentos sociais rurais, mas ainda não é paritária. Ainda assim mobiliza Conselhos e organizações em muitas regiões do país e consegue aprovar uma versão do PNDRS, embora sem cumprir suas metas de realização de uma conferência nacional para aprová-lo (ibidem)<sup>50</sup>.

Ainda em 2000 o MDA ganha sua nova estrutura institucional (Decreto nº 3.338/2000), com duas Secretarias Nacionais: a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) – responsável pela gestão do PRONAF e demais instrumentos de política agrícola a ele associados, como a ATER e infraestrutura; e a Secretaria da Reforma Agrária (SRA) – responsável pela execução das políticas de crédito fundiário; acrescida ainda de uma estrutura para a Secretaria do CNDRS, além dos órgãos que já eram vinculados ao MEPF – o Conselho Curador do Banco da Terra, o NEAD e o INCRA. Por fim, sua autonomia é oficializada (Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001), através da transferência do Ministério da Agricultura para o MDA das “atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares”.

Nota-se assim que a criação do MDA atende, por um lado, os anseios dos atores desafiantes do subsistema de políticas para a agricultura por uma maior autonomia da condução da política agrária e agrícola para a agricultura familiar em relação ao Ministério da Agricultura. Seguindo roteiro estabelecido pelo ideário do “Novo Mundo Rural”, encabeçado pelo ministro Raul Jungmann, é possível relacionar vários elementos do ideário anunciado com as propostas do modelo alternativo de desenvolvimento rural defendido no interior do núcleo desafiante. Sob o título “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”, o programa anunciava como “proposição central”

promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não

---

<sup>50</sup> Mattei (2010) analisa estas fases do desenvolvimento do CNDRS, especialmente o processo de preparação do PNDRS e sua Conferência, a qual não ocorre, em meio ao desgaste do governo FHC na campanha eleitoral que daria a vitória, em outubro de 2002, a Lula – candidato do PT que tem o apoio de grande parte dos integrantes do Conselho e delegados da Conferência.

necessariamente agrícolas (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2010, p. 189).

É verdade que, o “novo mundo rural” de FHC e Jungmann traz também contradições significativas em relação ao modelo defendido pelos atores desafiantes, como as mudanças no sistema de obtenção de terras para fins de reforma agrária, passando a ter como instrumento principal o Banco da Terra e leilões de terras, enquanto a efetiva reforma agrária por desapropriação era deixada de lado. A execução do PRONAF, por sua vez verificou-se ainda muito limitada, com a grande maioria das operações concentradas nos estados do Sul, região que concentra os agricultores familiares mais estruturados, com maior integração à agroindústria – não conseguindo escapar assim, da estrutura herdada pelo modelo de modernização conservadora da agricultura implementado nas décadas anteriores (ALENTEJANO, 2000)<sup>51</sup>.

\*

\*

\*

Este capítulo buscou destacar a constituição de uma estrutura relacional em torno do que apontamos ser um novo subsistema de políticas para o desenvolvimento rural, na medida em que o MDA reúne, numa mesma estrutura institucional, os principais instrumentos de implementação da política agrária e de agricultura familiar, assumindo competências exclusivas sobre a condução da política de *reforma agrária* e da *promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares*<sup>52</sup> e ocupando um lugar no primeiro escalão do governo federal – isto é, subordinado diretamente ao presidente da república. Novos órgãos e programas públicos podem agora gerir políticas agrárias e agrícolas voltadas aos pequenos agricultores em espaço próprio.

---

<sup>51</sup> As contradições acima são analisadas por diversos autores como por exemplo Alentejano (2000) que aponta que o modelo efetivamente implementado sob a égide do “novo mundo rural” expressava um processo contraditório: “onde há uma forte tensão entre: de um lado, pressões sociais que se traduzem em formulações teóricas e políticas no sentido da realização de transformações na realidade agrária brasileira que se apoiem na agricultura familiar em detrimento da grande propriedade, a partir de uma ampla reforma agrária e uma política social e econômica de caráter popular; de outro, a teimosa subordinação da realidade e das políticas aos desígnios da política macroeconômica ditada pelos organismos internacionais, que tendem a anular as conquistas dos movimentos sociais e populares no campo e transformar documentos em peça de retórica” (Alentejano, 2000, pp. 105-106).

<sup>52</sup> Decreto no 3.338, de 14 de janeiro de 2000.

Esta estrutura institucional, embora incomparável em tamanho, orçamento e peso político em relação ao Ministério da Agricultura, goza de uma autonomia substancial em relação a ele, na medida em que sua estrutura relacional e institucional, incluindo seu orçamento, não são mais subordinadas a este ministério. Da mesma forma, aqueles atores que compunham um núcleo desafiante ou mesmo subalterno dentro do subsistema de políticas para a agricultura, ganham um lugar relacional não subalterno, e agora são formalmente o público prioritário do novo ministério. Os modelos alternativos de políticas gerados por estes atores tornam-se centrais no novo subsistema. Os modelos alternativos de políticas que continuam sendo gestados no interior de suas organizações e coalizões, agora são colocados mais amplamente em disputa nesta nova estrutura relacional.

Sua gestação se reporta, como vimos nas primeiras seções deste capítulo, à retomada da democratização ocorrida no governo Itamar com a criação, nos seguintes governos de FHC, de políticas que atendem interesses do movimento social rural. Por um lado, as políticas voltadas à agricultura familiar se consolidam no PRONAF e em sua estrutura participativa de gestão. Por outro lado, a questão agrária gera confrontos de repressão violentos, e se afasta das reivindicações dos movimentos. Estes confrontos, porém, são fator decisivo no desprendimento do novo subsistema com a criação do MEPF, em 1996, e a intenção de juntar o INCRA e o PRONAF. Esta junção só se inicia de fato em 1999 com a criação de um Conselho voltado a planejar o desenvolvimento rural, e, em 2000 com a criação do MDA.

## Conclusão

Esta dissertação se propôs como objetivo analisar o papel dos movimentos sociais rurais na construção institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999 com competências sobre a política agrária e agrícola voltadas ao segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

O estudo analisou o processo no qual atores sociais rurais historicamente excluídos da agenda governamental referente às políticas agrária e agrícola, recorreram à reinterpretação criativa de repertórios de organização e interação com o Estado para desafiar as estruturas de poder vigentes e conquistar espaços institucionais de interlocução. Buscamos evidenciar, como agem os atores sociais para incidir sobre processos de mudança institucional e na criação de novas instituições, buscando influenciar ideias e práticas, reconfigurar relações de autoridade e disputar a distribuição de recursos do Estado.

A pesquisa abrangeu o período que vai da transição democrática até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando ocorre a institucionalização do MDA. Neste período novos e velhos atores dos movimentos sociais rurais se rearticularam através da reinterpretação criativa de repertórios de organização e ação coletiva para construir modelos alternativos de políticas públicas, conquistando maior interlocução, e importantes mudanças sociais e institucionais.

Longe de se constituir enquanto trajetória linear, num ciclo virtuoso de conquistas democráticas políticas inclusivas, o estudo mostra como este processo redimensionou conflitos existentes, confrontando coalizões desafiantes e coalizões de defesa das estruturas de poder vigentes no subsistema de políticas para a agricultura. Ao longo do processo, atores poderosos e bem posicionados nestas estruturas de poder – aqui tratados como *atores dominantes* em oposição aos *atores desafiantes* –, também se articularam em torno de coalizões na defesa dos interesses dominantes (dos grandes proprietários e empresários do agronegócio), recorrendo à sua própria maneira à reinterpretação criativa de seus repertórios de ação e organização para enfrentar seus oponentes. Com vínculos e relações historicamente privilegiadas com as instituições do Estado, estes atores atuaram reiteradamente para limitar o acesso dos atores desafiantes aos recursos organizacionais do governo federal e obstruir a concretização de parcas conquistas por eles alcançadas. Embora tanto os atores e coalizões *dominantes* como *desafiantes* componham o objeto de

análise, a pesquisa se concentrou com maior profundidade sobre os últimos, já que é sobre eles que se centra o foco deste trabalho. Destacamos a seguir os principais achados do estudo.

## **Repertórios confrontacionais e colaborativos**

Na reinterpretação criativa dos repertórios de ação e interação com o Estado, os movimentos sociais rurais recorreram a uma combinação de rotinas e estratégias mais confrontacionais – envolvendo o desafio à lei e ao direito privado, como a ocupação de terras e os acampamentos – e mais colaborativas – como a composição de comissões e mesas de negociação (TATAGIBA, ABERS E SILVA, 2018, p. 116). Embora os repertórios combinem, em geral, rotinas confrontacionais e colaborativas, o equilíbrio entre uma e outra forma varia de acordo com o tipo de organização, com a disposição dos interlocutores para o diálogo, e com as expectativas de sucesso. Ainda que tenham sido identificadas uma ampla gama de organizações, destacam-se nas coalizões desafiantes dois atores que contrastam equilíbrios distintos entre rotinas e estratégias confrontacionais e colaborativas.

Com foco sobre a pauta agrária, o MST protagoniza a utilização dos repertórios mais confrontacionais das ocupações de terra e acampamentos, ocasionalmente enfrentando, em confronto direto e violento, tanto forças paramilitares privadas, como “pistoleiros” e “jagunços”, como as forças repressivas do Estado, muitas vezes associadas umas às outras. É importante ressaltar que embora ostente o reconhecimento público deste protagonismo, o MST não é o único ator a recorrer a esta rotina, muito pelo contrário – como apontado na seção 3.1, diversas organizações adotam as ocupações e acampamentos como instrumento de luta pela terra – sendo eventualmente reconhecidas pelo Estado através destas rotinas como público demandante das políticas de reforma agrária. Ainda na tipologia dos repertórios mais confrontacionais, o MST também recorre à ocupação de prédios públicos, como superintendências do INCRA nos estados ou sua sede em Brasília, bem como de sedes de ministérios e outros órgãos relacionados a demandas específicas. No entanto, essas estratégias estão muitas vezes casadas com repertórios colaborativos, por exemplo, quando são usadas como forma de pressão para exigir audiências com gestores e agentes estatais e debater soluções para suas demandas. Além disso, como aponta Penna (2015, 2018), mesmo nas ocupações de terra e nos acampamentos, pode-se identificar uma dimensão colaborativa da relação do MST com

o INCRA, na medida essas ações incidem sobre a definição de áreas prioritárias para a reforma agrária, sendo os acampamentos muitas vezes cadastrados e atendidos formalmente pelo órgão como beneficiários das políticas de reforma agrária. Cabe destacar ainda que, em torno da Campanha Nacional pela Reforma Agrária e das Emendas Populares na Constituinte, os movimentos e organizações que se constituem em torno do repertório de ocupação e acampamentos se articulam com uma ampla gama de atores, cujos repertórios prioritários se concentram em outros tipos de rotinas de interação com o Estado, como a CONTAG, o DNTR/CUT, a ABRA, a CPT etc.

Por outro lado, as organizações sindicais, com destaque para a CONTAG e o DNTR/CUT – formando eventualmente um mesmo ator, quando a CONTAG se filia à CUT, em 1995 – protagonizam os repertórios mais colaborativos, sendo reconhecidos pelo Estado como atores legítimos para dialogar sobre a construção de soluções de políticas públicas para as demandas dos agricultores familiares. Um dos exemplos mais notórios desse protagonismo, no processo aqui analisado, foi a criação do PRONAF após um longo processo de acúmulo de conhecimento técnico pelos movimentos, a partir da coalizão em torno da CONTAG e DNTR, envolvendo ONGs como o DESER, entre outras, e a experimentação de soluções como a do PROVAPE. Ao mesmo tempo, estes atores também recorreram a repertórios confrontacionais, como os Gritos do Campo, as Jornadas de Luta e o Grito da Terra, com papel fundamental tanto para a articulação de coalizões e acúmulo de força política, como para a articulação de demandas e pautas coletivas e formulação de propostas e soluções a serem apresentadas e negociadas com o poder público. Nestas campanhas, estes atores também se articularam com os atores sem-terra, assumindo em suas pautas as demandas e modelos alternativos em torno da reforma agrária e do enfrentamento da violência no campo.

Vemos assim que se pode caracterizar dois grupos principais de atores e de repertórios. Um deles, articulado em torno da CONTAG, se distingue-se por seus repertórios mais colaborativos, que englobam rotinas propositivas, de elaboração de alternativas ou soluções, e rotinas de participação através de canais institucionais como GTs, Conselhos, mesas de negociação etc. O outro grupo, simbolizado pelo MST, se caracteriza por repertórios mais confrontacionais, como as ocupações de terras e de prédios públicos, os acampamentos, as passeatas e outros tipos de protestos e manifestações públicas. Uma característica virtuosa na relação entre estes os atores identificada neste estudo foi justamente o reconhecimento mútuo das características de

um e outro grupo, que, sem ignorar conflitos naturalmente existentes entre eles, se traduz na capacidade de se articular em coalizões, potencializando as características de cada um, e estabelecendo assim combinações estratégicas, adaptadas às distintas conjunturas de restrições e oportunidades que se configuram nas estruturas relacionais dos regimes e subsistemas de política pública em que atuam e compõem.

## **Modelos alternativos**

Analisamos também como fator de empoderamento dos atores sociais a elaboração e articulação de modelos alternativos de políticas públicas. Observamos o fortalecimento de coalizões desafiantes e sua articulação em torno de um modelo alternativo de desenvolvimento rural, onde os atores se reorganizam em torno de novas identidades e categorias (com dimensões econômicas, sociais e políticas) e acumulam domínio técnico sobre suas pautas, adquirindo capacidades para incidir mesmo que marginalmente sobre as políticas, apesar das restrições impostas pelos atores dominantes.

A estruturação de componentes ideacionais ancora as coalizões em torno de crenças mais profundas, que remetem a um modelo de desenvolvimento para o país e em especial para o mundo rural, com suas políticas agrárias e agrícolas.

A construção das categorias dos sem-terra e da agricultura familiar são estruturantes do componente ideacional deste modelo. A consolidação de uma categoria política e social na identidade do *trabalhador rural sem-terra* se constitui em torno da reinterpretação dos repertórios de ocupação de terras e acampamentos enquanto rotina de interação com o Estado. Do mesmo modo, na emergência da categoria da *agricultura familiar* formam-se coalizões em torno da formulação de modelos alternativos de política agrícola que contemplem o segmento em suas especificidades e heterogeneidade. Reunindo organizações do sindicalismo tradicional (contaguiano), do novo sindicalismo (cutista), ONGs de assessoria técnica e demais organizações mobilizadas na coalizão em torno da reforma agrária, também são construídas campanhas articulando a luta pela reforma agrária com as demandas e formulações de política agrícola para a agricultura familiar – reinterpretando rotinas e acrescentando inovações criativas no repertório de ação e interação com o Estado.

Um modelo de desenvolvimento rural sustentável, que articula as pautas agrária e agrícola com outras pautas relacionadas, como a socioambiental, ganha forma, se expressando, no movimento sindical, através do PADRS e ganha reconhecimento dos

atores estatais. O processo de construção deste modelo contribui para consolidar alianças entre campos mais moderados e combativos e articular poder de mobilização sobre amplas bases sociais e capacidade técnica e especializada, assim como rotinas de ocupação de terra e acampamentos e experiências inovadoras com tecnologias alternativas de matriz agroecológica. É um processo de construção de laços, troca de acúmulos, e de selar compromissos essenciais no nível das ideias e das estratégias de luta.

A construção do modelo é assim um fator de fortalecimento dos movimentos, enquanto cimento de relações entre atores e repertórios mais confrontacionais e mais propositivos/colaborativos. Por outro lado, consolida o componente ideacional do novo subsistema, enquanto define categorias sociopolíticas, que estruturam as configurações institucionais – políticas, programas, órgãos públicos que vão constituir o novo subsistema. O modelo de desenvolvimento rural sustentável se constitui desta forma como fator que coesiona a estratégia do movimento social através de seu ideário (componente ideacional) e de sua atuação (componente experimental).

## **Relações entre atores subsistemas e regimes**

Para analisar a disputa dos movimentos sociais pelo acesso aos recursos organizacionais do Estado, este trabalho recorre, como ferramentas de análise, a dois tipos de estruturas relacionais: os *subsistemas de política pública* e os *regimes políticos*, conforme apresentadas em Tatagiba, Abers e Silva (2018), e Abers, Silva e Tatagiba (2018). Nesta perspectiva, as configurações dos regimes e subsistemas são fatores explicativos da permeabilidade dos governos às demandas e propostas dos diferentes atores societários – entre os quais os movimentos sociais – bem como das oportunidades e restrições sobre a mobilização e inovação criativa de seus repertórios de ação e interação com o Estado.

Analisamos aqui três mudanças de regime<sup>53</sup>, com suas repercussões sobre as relações entre atores e instituições que os integravam:

---

<sup>53</sup> Importante destacar, como já apontado no capítulo sobre fundamentação teórica, que o conceito de regime aqui utilizado se distingue daquele usualmente utilizado para distinguir o tipo de poder exercido pelo Estado sobre a sociedade (como em regimes autoritários ou regimes democráticos). Curiosamente aqui podem ser observadas mudanças de regime nos dois sentidos: há de fato uma transição de uma ditadura para uma democracia. O que analisamos neste estudo, no entanto, são as condições de acesso dos atores sociais às discussões e decisões governamentais definidas a partir dos arranjos institucionais estruturados em torno da coalizão governante.

- i. Abertura política e transição democrática (governos Figueiredo e Sarney), com a emergência de novos atores e repertórios de ação desafiantes, mais combativos e propositivos
- ii. Transição entre os governos Sarney e Collor, com fechamento político e econômico dados pela agenda neoliberal e recrudescimento da resposta estatal aos repertórios dos movimentos sociais;
- iii. Impeachment e governos Itamar e FHC, com a retomada da sociedade civil que se reafirma como participante ativo do processo político.

A primeira mudança de regime encontra o subsistema de políticas para agricultura constituído no regime ditatorial, onde os atores dominantes representativos da classe patronal (grandes produtores rurais, empresas do agronegócio e suas cooperativas) puderam assegurar seus interesses em um projeto modernizante para a agricultura, garantindo o acesso para sua categoria social aos principais instrumentos de política pública (como crédito rural, política de preços mínimos, assistência técnica e inovações biotecnológicas), enquanto que os então chamados pequenos produtores foram excluídos do debate político, tendo reservados para si um recurso residual de políticas formuladas de cima pra baixo, que não consideravam as particularidades de um setor heterogêneo, e com poucos acúmulos sobre a própria caracterização de sua estrutura produtiva.

A maior abertura do regime aos repertórios de ação dos movimentos sociais, como as Campanhas pela Constituinte e pela Reforma Agrária, reflete transformações nas estruturas relacionais do subsistema, e oportunidades para a emergência de novos atores e coalizões no seu interior. Analisamos principalmente o surgimento de um núcleo de atores sociais desafiantes, que passa a articular movimentos rurais diversos, como CONTAG e MST, e organizações como as ONGs que reúnem acadêmicos e especialistas, e que se tornam aliadas em torno de pautas como a agricultura familiar e a reforma agrária, confluindo para a elaboração de um modelo de desenvolvimento rural.

Analizamos também a reação dos atores dominantes e suas coalizões de defesa das estruturas de poder vigentes no subsistema, não só bloqueando os tímidos avanços que os modelos alternativos/desafiantes ameaçavam conquistar, como reinventando repertórios de organização e ação para reprimir violentamente atores e coalizões desafiantes. Assim, estes atores dominantes reduzem a permeabilidade do subsistema às propostas e modelos alternativos dos atores desafiantes mesmo em contextos de maior

abertura do regime, quando o subsistema parecia dar sinais de acolhimento destes modelos alternativos – a exemplo das derrotas no I PNRA e na Assembleia Nacional Constituinte.

Apesar disso, esta primeira mudança no regime, que se inicia no governo Figueiredo e vai até Sarney, traz a emergência de novos atores e repertórios de ação desafiantes, mais combativos e propositivos e um modelo alternativo começa a se desenhar.

Segue-se uma dupla inflexão: num período de dois anos temos a ascensão de uma coalizão conservadora e neoliberal e uma nova mobilização nacional democratizante. Em 1990 temos um fechamento no regime político com a eleição de Collor, e sua agenda econômica neoliberal e o recrudescimento da resposta estatal aos repertórios dos movimentos sociais e às demandas aprovadas na Constituinte. Nestes dois anos a coalizão dominante na Agricultura, agora capitaneada pela UDR com seus repertórios violentos, é alçada ao Ministério, primeiro escalão do subsistema, submetendo o núcleo desafiante a um “batismo de fogo”, com perseguição que o levou ao encolhimento nos repertórios organizativos, de interação e proposição.

Uma terceira transição traz uma ruptura institucional no regime, através de um processo de impeachment com intensa mobilização social, e a emergência de uma coalizão governante, apoiada em Itamar Franco, que legitimavam as aberturas expressas pela nova Constituição. Com Itamar, os atores desafiantes retomam seus repertórios propositivos, realizam congressos, e conseguem algumas vitórias construindo um primeiro espaço próprio de interlocução no interior do subsistema – a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura. Esta abertura, no entanto, não avança nos governos FHC, e particularmente na pauta agrária se acirram os conflitos no campo. A relação do governo com o MST, um dos protagonistas do movimento rural, se deteriora, emperrando pauta da reforma agrária, ao mesmo tempo em que negocia bem com a CONTAG, através de repertórios de proximidade intermediados por atores do PSDB.

Graças a esses vínculos, a coalizão desafiante consegue implementar aspectos do seu modelo alternativo de desenvolvimento rural, com avanços sobretudo na agenda agrícola, através da criação do PRONAF. Uma estrutura participativa também é constituída, com a criação de um sistema de Conselhos de Desenvolvimento Rural, nos níveis nacional, estadual e municipal, em que a sociedade civil se reafirma como participante ativo do processo político.

O presidente reconhece que o MST e a CONTAG reivindicam a separação entre o Incra e o Ministério da Agricultura, reivindicando um espaço de autonomia.

Finalmente, após impacto dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás, o governo se vê forçado a avançar na criação de um gabinete extraordinário para dar maior autonomia ao Incra em relação a um subsistema dominado por atores antagônicos aos sujeitos da reforma. Por fim, a conexão entre os sujeitos da política agrária e agrícola fortalecem a necessidade de integração das pautas, o que termina por se refletir na própria proposta governamental em torno do “novo mundo rural”. Vemos assim como as mudanças de regime vão gerando novas configurações relacionais com o fortalecimento de atores que finalmente obtém uma reconfiguração no subsistema, com o desprendimento do que era um núcleo desafiante no seu interior.

### **Subsistemas fechados expulsam o núcleo desafiante**

É preciso destacar ainda um outro fator, decisivo para o desencadeamento do processo analisado, de desprendimento de um novo subsistema, voltado à agricultura familiar e autônomo em relação ao subsistema de políticas para a agricultura.

Este fator foi a forte resistência da coalizão dominante enfrentada pelos atores desafiantes na disputa em torno de um modelo alternativo de desenvolvimento rural, sobretudo na pauta agrária, forçando uma ruptura com o subsistema de políticas para a agricultura. Neste sentido, ainda que articuladas em campanhas conjuntas, a pauta agrícola para a agricultura familiar e a pauta agrária assumiram trajetórias distintas. Enquanto a primeira – centrada na demanda por crédito especial para a agricultura familiar e protagonizada pelas organizações sindicais (CONTAG e DNTR/CUT) – é absorvida institucionalmente no subsistema, ainda que marginalmente, sendo parcialmente acolhida dentro da sua estrutura institucional, a segunda – centrada na luta pela reforma agrária e protagonizada pelo MST – enfrentou uma oposição mais ostensiva dos atores dominantes, produzindo confrontos muitas vezes violentos e uma resistência mais inflexível dentro do subsistema. Enquanto o subsistema se abre para incorporar, ainda que parcialmente, demandas dos movimentos na pauta agrícola, ele se fecha na pauta agrária, o que força, em última instância, a ruptura na sua estrutura institucional quando o governo finalmente admite a retirada dos instrumentos de implementação da política agrária, centralizados no INCRA, do Ministério da Agricultura.

Vemos assim que, enquanto os atores dominantes do subsistema de políticas para a agricultura (grandes proprietários rurais e empresários do agronegócio) admitem concessões orçamentárias para instrumentos de política agrícola, são intransigentes quando veem ameaçada “a intocabilidade da propriedade”. A separação dessas duas áreas se torna assim uma solução para que atores dominantes e desafiantes passem a integrar estruturas relacionais distintas. Os atores desafiantes, por outro lado, enxergam nessa solução a possibilidade de um acúmulo ideacional e experimental em seus modelos alternativos: em uma nova arena institucional, fora dos domínios de seus antagonistas, os atores desafiantes apostam na possibilidade de construir uma nova estrutura relacional que permita um avanço maior de seus modelos alternativos.

Com a criação do MDA, se estabelece assim não apenas uma nova estrutura institucional, mas também uma nova estrutura relacional, onde a interlocução entre movimentos sociais rurais e Estado ganha autonomia em relação a estrutura institucional e relacional do subsistema de políticas para a agricultura. O novo ministério reúne em uma mesma estrutura institucional, os principais instrumentos e atores estatais responsáveis pela implementação da política agrária e agricultura familiar. Ainda que esta estrutura institucional seja muito menor em tamanho, orçamento e peso político em relação ao Ministério da Agricultura, ela goza de autonomia significativa, ocupando o primeiro escalão do governo federal – isto é, subordinado diretamente ao presidente da república.

Assim, os atores que compunham um núcleo desafiante dentro do subsistema de políticas para a agricultura, agora são reconhecidos como público prioritário do novo ministério. Os modelos alternativos de políticas que continuam sendo gestados no interior de suas organizações e coalizões, são agora colocados em debate nesta nova estrutura relacional, onde organizações contextualmente aliadas num projeto mais amplo, irão disputar recursos escassos e posições de negociação mais ou menos vantajosas segundo estratégias e repertórios distintos de interação com o Estado.

Vemos assim que são fatores para o fortalecimento dos atores desafiantes e a criação do subsistema: (1) os novos repertórios e coalizões que se tornam mais qualificados e propositivos e conseguem articular performances confrontacionais e de penetração no Estado (proposição e negociação); (2) modelos alternativos de políticas públicas que robustecem suas estratégias de ação, capazes de se apresentar ao Estado como alternativas concretas de desenvolvimento rural; e (3) mudanças democratizantes

nos regimes que favorecem a inserção dos movimentos através dos novos repertórios e modelos descritos em (1) e (2). Por outro lado, fatores relacionados ao fechamento de um subsistema impermeável às pautas agrárias provocam a explosão do confronto, que num contexto democrático desencadeia o surgimento de um espaço de autonomia para os atores desafiantes. Face à escalada violenta do impasse na questão agrária, com desdobramentos de repercussão internacional, o governo FHC isola o espaço institucional de autonomia dos atores dominantes, “confinando” os desafiantes em outro espaço.

O escopo desta dissertação não abrange os desdobramentos, ao longo das décadas seguintes, deste novo subsistema de desenvolvimento rural, deixando aberta assim uma agenda de pesquisa para analisar em que medida ele será capaz ou não de se consolidar, se ganhará robustez, orçamento e capacidade de institucionalizar as demandas dos atores sociais acolhidos em sua estrutura relacional. Episódios anteriores semelhantes, como no caso da criação do MEAF / MIRAD, não se consolidaram. Por outro lado, o MDA foi assumido com interesse pelos movimentos rurais, tornando-se arena de disputa de seus modelos alternativos, tendo permanecido como tal por 20 anos.

## Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margaret, 2017. “Autoridade Prática, Construção Institucional e Entrelaçamento”. In. *Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana, 2014. *Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula*. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2.
- ABERS, Rebecca Neaera; VON BÜLOW, Marisa, 2011. *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* *Sociologias*, v. 13, n. 28.
- ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath e TATAGIBA, Luciana, 2018. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando Atores e Oportunidades Políticas*. Lua Nova, São Paulo, 105: 15-46.
- ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli, 1998. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural - o caso do PRONAF*. Brasília: IPEA.
- AFONSO, José Batista Gonçalves, 2016. *O Massacre de Eldorado dos Carajás e a luta do movimento camponês pela terra no sul e sudeste do Pará*. Dissertação de Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia. Marabá: UNIFESSPA.
- ALBUQUERQUE, Valéria de Oliveira, 2006. *Reforma Agrária no Governo Lula: uma análise do II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. Franca: UNESP.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto, 2000, *O que há de novo no rural brasileiro?* Terra Livre, São Paulo, n.15, p.87-112.
- ALONSO, Angela, 2012. *Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito*. *Sociologia & Antropologia*, v.02, n.03, p. 21-41.
- ANSELL, Chris, 2013. “Ecological Explanation”. In: BERK, Gerald; GALVAN, Dennis e HATTAM, Victoria (orgs). *Political Creativity: Reconfiguring Institutional Order and Change*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press: 55–77.
- ASSIS, William Santos, 2007. *A construção da representação dos trabalhadores rurais no sudeste paraense*. Tese. Rio de Janeiro: UFRRJ.
- BACKES, Ana Luiza e ARAÚJO, José Cordeiro, 2010. *Adão Preto*. Série Perfis Parlamentares. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/storage/73/68881749/1608311294/ZJFQOGNjhHleZUp-qIsLvw/68881749.pdf>>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.
- BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; THOMSON, Carolina Rios e BORSATTO, Ricardo Serra, 2017. “Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira”. In. DELGADO, Guilherme Costa e BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). *Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro*.

Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_1756/Agricultura Familiar\\_WEB\\_LEVE.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura_Familiar_WEB_LEVE.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

- BERK, Gerald; e GALVAN, Dennis, 2009. *How People Experience and Change Institutions: A Field Guide to Creative Syncretism*. *Theory and Society* 38 (6): 543–580.
- BIANCHINI, Valter, 2015. Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA.
- BORGES, Juliano, 2009. *O MST e a Transição Agroecológica*. *Revista Brasileira de Agroecologia/nov. 2009 Vol. 4 No. 2*
- BOURDIEU, Pierre (1994). “Esboço de uma teoria da Prática”. In. ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Editora Ática.
- BRUNO, Regina, 1995. *O estatuto da terra: entre a conciliação e o confronto*. Rio de Janeiro: Estudos Sociedade e Agricultura.
- CARDOSO, Fernando Henrique, 2015. *Diários da Presidência, Volume 1: 1995-1996*. São Paulo: Companhia das Letras.
- \_\_\_\_\_, 2017. *Diários da Presidência, Volume 3: 1995-1996 (versão digital / Livro Eletrônico “Kobo”)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CARVALHO FILHO, José Juliano de, 1997. “Reforma agrária: de eleições a eleições”. *Estudos Avançados* 11 (31), p. 99-110. São Paulo: EdUSP.
- CARVALHO, Teresa Mônica Maia de, 2013. Caminhos e descaminhos do repertório de ação dos mediadores rurais: a atuação da CONTAG e do MST na circunstância da transição democrática. Rio de Janeiro: UFRRJ
- CASTELANO, Maria José, 2018. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) e sua atuação junto aos movimentos sociais rurais nas décadas de 1970 e 1980 no Oeste do Paraná. São Paulo: PUC-SP.
- CHAVES, Christine de Alencar, 2000. A Marcha Nacional dos Sem-Terra – um estudo sobre a fabricação do social. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- COMERFORD, John Cunha, 1999. *Fazendo a Luta: Sociabilidade, Falas e Rituais na Construção de Organizações Camponesas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Núcleo de Antropologia da Política.
- DAGNINO, Evelina, 2004. *Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva*. In: GRIMSON, Alejandro (Org.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, p. 195-216.
- DE’CARLI, Caetano, 2013. O discurso político da agroecologia no MST: O caso do Assentamento 17 de Abril em Eldorado dos Carajás, Pará. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 100, Maio 2013: 105-130. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/pdf/5245>>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

- DELGADO, Nelson Giordano, 2010. “O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula”. In. DELGADO, Nelson Giordano (Org.) *Brasil Rural em Debate – Coletânea de Artigos*. Brasília: CONDRAF/MDA.
- \_\_\_\_\_, 2012. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. *Revista Novos Cadernos NAEA*, Vol. 15, Nº1.
- DELGADO, Guilherme Costa, 2001. *Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária*. Estudos Avançados. Vol. 15, no. 43, p. 157-172.
- DELGADO, Guilherme Costa e BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. 2017. *Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro*. Brasília: NEAD/MDA. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_1756/Agricultura\\_Familiar\\_WEB\\_LEVE.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura_Familiar_WEB_LEVE.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- EMIRBAYER, Mustafa e MISCHE, Ann, 1998. *What Is Agency?* *American Journal of Sociology* 103 (4): 962–1023.
- FACHIN, Viviane Scalon, 2015. *Os processos de ordenamento de terras no extremo sul de Mato Grosso e de reordenamento de Mato Grosso do Sul*. Tese (Doutorado em História). Dourados: UFGD.
- FAVARETO, Arilson, 2016. *Agricultores, Trabalhadores: Os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 21, n. 62, p. 2744, out. 2006.
- FEITOSA, Terezinha Cavalcante, 2011. *Questão agrária, violência e poder público na Amazônia brasileira: o assassinato do líder sindical João Canuto de Oliveira*. Tese, Rio de Janeiro: UFRJ.
- FERNANDES, Bernardo Mançano, 2008. “27 anos do MST em luta pela terra”. In: Vera Lucia Silveira Botta Ferrante, Duce Consuelo Andreatta Whitaker. (Org.). *Reforma Agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais*. Brasília: São Paulo: MDA: Uniara.
- FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fábio e CARVALHO FILHO, José Juliano, 2010. “Constituição Vinte Anos: Caminhos e Descaminhos da Reforma Agrária – Embates (Permanentes), Avanços (Poucos) e Derrotas (Muitas)”. In. IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA
- FLIGSTEIN, Neil, 2001. *Social Skill and the Theory of Fields*. *Sociological Theory* 19 (2): 105–125.
- GIL, Antonio Carlos, 1994. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4ª ed. São Paulo: Atlas.
- GOERTZ, Gary e MAHONEY, James, 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

- GOMES, Carla Morsch Porto; CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz e SENCÉBÉ, Yannick, 2015. "Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário?" In. GRISA, Catia e SCHNEIDER, Sergio (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- GRAZIANO DA SILVA, José, 1985. Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária. São Paulo: Brasiliense.
- GRISA, Catia, 2012. Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA.
- \_\_\_\_\_, 2017. "A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar". In. DELGADO, Guilherme Costa e BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). *Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro*. Brasília: NEAD/MDA. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_1756/Agricultura Familiar\\_WEB\\_LEVE.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura_Familiar_WEB_LEVE.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- GRISA, Catia e SCHNEIDER, Sergio, 2015. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- GRISA, Catia e SCHNEIDER, Sergio, 2015. "Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil". In. GRISA, Catia e SCHNEIDER, Sergio (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- LIRA, José Antonio, 2005. *Crédito Agrícola Familiar: a visão dos beneficiários do FNO no município de Santo Antonio do Tauá*. Belém: UFPA.
- MATTEI, Lauro, 2005. Impactos do PRONAF: análise de indicadores. Brasília: MDA/NEAD.
- \_\_\_\_\_, 2010. Institucionalidade e Protagonismo Político: Os 10 Anos do Condraf. Brasília: Secretaria Executiva do Condraf.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo, 1989. *História dos Movimentos Sociais no Campo*. Rio de Janeiro: FASE.
- \_\_\_\_\_, 2004. "As novas faces do rural e a luta por terra no Brasil contemporâneo". In Revista Nomadas, Bogotá, v. 20, p. 210–219.
- \_\_\_\_\_, 2010. "Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX". In. CARTER, Miguel (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo e LEITE, Sérgio, 2004. "Marchas e Contra-Marchas na Política Agrária no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)". In: INESC (org.) *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: INESC.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo e PICOLOTTO, Everton Lazzaretti, 2016. A representação política no sindicalismo rural: antigos e novos atores. In: 40º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: Anpocs. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st343/10505-a>>

representacao-politica-no-sindicalismo-rural-antigos-e-novos-atores/file>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

- MEDEIROS, Leonilde Servolo e SORIANO, Joaquim Calheiros, 1983. *Reflexões sobre o sindicalismo rural brasileiro: a CONTAG*. São Paulo: SBPC, p. 19.
- MELLO, Lucio Pereira e SULZBACHER, Aline Weber, 2013. Os Planos Nacionais de Reforma Agrária no Brasil: a letargia de um desenvolvimento alternativo para o campo. In: XIV ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA: Reencuentro de Saberes territoriales latinoamericanos. Lima, Peru.
- MENEZES NETO, Antônio Júlio, 2007. A Igreja Católica e os Movimentos Sociais do Campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Caderno CRH, Salvador, v. 20, n. 50, p. 331-341, Maio/Ago.
- MENDONÇA, SONIA REGINA, 2008. “O Patronato Rural Brasileiro na Atualidade: dois estudos de caso”. Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti, 8: 139-159
- MEPF/INCRA/SDR, 1999. Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural – Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Brasília: MEPF/MAA.
- MESQUITA, Helena Angélica, 2001. “Corumbiara: O Massacre dos Camponeses. Rondônia, 1995”. São Paulo: USP.
- MORAIS, Clodomir Santos, 2012. “História das Ligas Camponesas do Brasil (1969)”. In. Stédile, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil: História e natureza das Ligas Camponesas – 1954-1964*. São Paulo: Expressão Popular.
- MST, Secretaria Regional Sul, 1985a. *Documento Final do Primeiro Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, 1985. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/1985> – Histórico do Movimento Sem Terra – MST.pdf>. Acesso em: 17/04/2018.
- MST, Secretaria Regional Sul, 1985b. *Documento - Histórico do Movimento Sem Terra*. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/1985> - Histórico do Movimento Sem Terra - MST.pdf>. Acesso em: 17/04/2018.
- NIERDELE, Paulo André, 2016. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ), v. 24, p. 569-603.
- NOVAES, Regina; PALMEIRA, Moacir; VALARELLI, Moema & VIANNA, Luiz Werneck, 1996. “Debate: a reforma agrária hoje”. In. Estudos sociedade e agricultura. Rio de Janeiro, CPDA – UFRRJ, n.6 (julho), 7-35.
- PENNA, Camila, 2009. *O lugar do MST no início do século XXI*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología

- \_\_\_\_\_, 2015. *Conexões e Controvérsias no INCRA de Marabá: O Estado como um ator heterogêneo*. Rio de Janeiro: Garamond.
- \_\_\_\_\_, 2018. *Gênese da relação de parceria entre Incra e movimentos sociais como modelo para implementação de políticas de reforma agrária*. In. *Dossiê - Movimentos Sociais, Estado e Políticas Públicas: abordagens e casos*. Lua Nova, São Paulo, 105: 115-148
- PEREIRA, João Márcio Mendes, 2015. “Estado e mercado na reforma agrária brasileira (19882002)”. In. *Revista Estudos Históricas*, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 56, p. 385-404, julho-dezembro 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/issue/viewIssue/3083/1245>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.
- PETRINA, Cláudia, 1993. “CNRA: a Campanha Nacional pela Reforma Agrária”. In: *Programa de Atividades da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, 1993/1994*. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-278.html>>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.
- PICOLOTTO, Everton Lazzaretti, 2011. *As Mãos que Alimentam a Nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.
- \_\_\_\_\_, 2015. “Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil”. In. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol.52 supl.1, pp 6583
- RAMOS, Carolina, 2011. “*Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro*”. Rio de Janeiro: UFF.
- RATTES, Anna Maria, 2009. “Um Olhar de 20 anos”. In. Comissão de Legislação Participativa (org.). *Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular: caderno de textos*. Brasília: Edições Câmara.
- REVERS, Isidoro, 2009. “O Sonho que Virou Pesadelo”. In. Comissão de Legislação Participativa (org.). *Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular: caderno de textos*. Brasília: Edições Câmara.
- RIBEIRO, Raphael Medina e CLEPS Jr., João, 2012. *Questão Agrária e territórios em disputa no parlamento Brasileiro: trajetória da Bancada Ruralista e do Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores*.
- RODRIGUES, Fabiana de Cássia, 2013. *MST – formação política e reforma agrária nos anos de 1980*. Campinas: UNICAMP.
- ROSA, Marcelo, 2009. “A ‘Forma Movimento’ como Modelo Contemporâneo de Ação Coletiva Rural no Brasil”, in B. M. Fernando, L. de S. de Medeiros e M. I. Paulilo (orgs.), *Lutas Camponesas Contemporâneas: Condições, Dilemas e Conquistas. A Diversidade das Formas das Lutas no Campo*. São Paulo, NEAD/MDA, Editora Unesp, vol. II.
- SABOURIN, Eric, 2017. “Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil”. In. DELGADO, Guilherme Costa e BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). *Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro*. Brasília: NEAD/MDA.

- Disponível em:  
<[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_1756/Agricultura Familiar\\_WEB\\_LEVE.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura_Familiar_WEB_LEVE.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- SANTOS, Manoel José, 2001. “Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável”. *Estudos Avançados* 15 (43), 225-238. São Paulo: USP.
- SAUER, Sérgio, 2010. *‘Reforma agrária de mercado’ no Brasil: um sonho que se tornou dívida*. *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 18, nº 1, p. 98-125.
- \_\_\_\_\_, 2017. “Movimentos e organizações sociais no Brasil rural contemporâneo: questões e desafios”. In. DELGADO, Guilherme Costa e BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). *Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro*. Brasília: NEAD/MDA. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_1756/Agricultura Familiar\\_WEB\\_LEVE.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura_Familiar_WEB_LEVE.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- SAUER, Sérgio e FRADE, Fernanda, 2017. *O MST e a experiência de Agroecologia em assentamentos de reforma agrária no Brasil*. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* II v. 2 (3), p. 64-95.
- SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; e CAZELLA, Ademir Antonio, 2004. “Histórico, caracterização e dinâmica do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003)”. In. SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- SIGAUD, Ligia; ROSA, Marcelo e MACEDO, Marcelo Ernandes, 2008. “Ocupações de Terra, Acampamentos e Demandas ao Estado: Uma Análise em Perspectiva Comparada”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, no 1, pp. 107-142.
- SILVA, Célia Nonata, 2010. *“Os Pobres Herdarão a Terra”: Conflitos rurais e Igreja Católica no Brasil na segunda metade do século XX*. *Revista Crítica Histórica*, 2010. v. 03, p. 175-210.
- SILVA, José Gomes, 1987. *Caindo por terra. Crises da Reforma Agrária na Nova República*. São Paulo: Busca vida.
- SILVA, Elizângela Cardoso de Araújo, 2017. *Conservadorismo, Bancada Ruralista e Indígenas*. In. *Revista Temporalis*, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez.
- SIMIONATTO, Ivete e COSTA, Carolina Rodrigues, 2012. “Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista”. In. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez.
- STÉDILE, João Pedro e FERNANDES, Bernardo Mançano, 1999. *Brava Gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- TARROW, Sidney, 2009 [1994]. *Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político*. Petrópolis: Vozes.
- TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. 2018. “Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos

alternativos”. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138.

TIERRA, Pedro, 2009. “Os Filhos da Terra”. In. Comissão de Legislação Participativa (org.). *Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular: caderno de textos*. Brasília: Edições Câmara.

TILLY, Charles, 2008. “Repertoires and Regimes”. In. *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_, 2010. *Movimentos sociais como política*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, pp. 133-160.

VALADÃO, Adriano da Costa, 2009. Reflexões sobre a Compreensão de Agroecologia pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Revista Brasileira de Agroecologia/nov. Vol. 4 No. 2.