



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA
POLÍTICA**



**A questão agrária na agenda governamental de FHC e Lula: uma
análise à luz dos estudos de formação de agenda**

FLÁVIA SANCHES DE CARVALHO

São Carlos
Março de 2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A questão agrária na agenda governamental de FHC e Lula: uma
análise à luz dos estudos de formação de agenda**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação da Prof.^a. Dr.^a. Ana Cláudia Niedhardt Capella.

São Carlos
Março de 2017

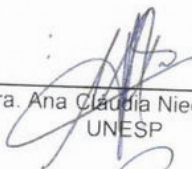


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

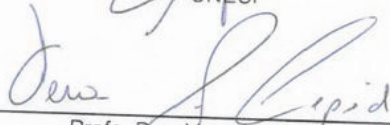
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

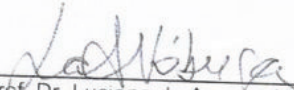
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Flavia Sanches de Carvalho, realizada em 10/03/2017:



Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP



Profa. Dra. Vera Alves Cépêda
UFSCar



Prof. Dr. Luciana de Amorim Nobrega
UFRRJ

Discente: Flávia Sanches de Carvalho

**A questão agrária na agenda governamental de FHC e Lula: uma
análise à luz dos estudos de formação de agenda**

Dissertação de mestrado

Programa de pós-graduação em Ciência Política

Defendida em: 10/03/2017

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar)

Profa. Dra. Luciana Amorim Nóbrega
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (ICHS/UFRRJ)

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar)

Agradecimentos

Inicialmente à Professora Ana Cláudia N. Capella pela imensa possibilidade de aprendizado e superação. Por estar comigo nessa empreitada até chegar a finalização desse esforço intelectual que foi gradativo, e muitas vezes, doloroso, entendendo minhas limitações e minhas necessidades pessoais, ao longo desses dois anos. Muito obrigada.

Às professoras Luciana Amorim Nóbrega e Vera Cepêda pela amizade, carinho e valorosas contribuições para a melhora desse texto. Ao professor Thales H. N. de Andrade, pelas horas dedicadas a leitura de meus textos, desde as aulas de Seminário de Dissertação até a qualificação. Grande parte do desenho final aqui apresentado agradeço à sua generosidade, tempo e contribuições.

Ao Felipe G. Brasil, por ter visto em mim alguém além de uma mãe. Meu amigo, muito obrigada por acreditar em mim e sempre exigir o máximo, espero ter atendido minimamente suas expectativas.

Ao querido Spy e à querida Aline Zambello, não só por serem meus grandes amigos na vida, mas também, pela grande ajuda no tratamento dos dados utilizados nessa dissertação.

Aos meus grandes parceiros Pedro, Fernanda e Camila, por me mostrarem, todos os dias, que existe amizade depois dos 30 anos. É muito bom viver e ver a vida com vocês.

Registro meu profundo agradecimento e amor às minhas avós Dirce, por sempre ler e ter livros em todos os cantos da casa e Neusa, por me ensinar o valor da dignidade. Ao meu avô Laercio, por todo amor do mundo.

Aos meus tios Eduardo e Magda e Alex e Cláudia por estarem ao meu lado, desde sempre.

A minha mãe Zilnete, por me ensinar a não ter limites, por me mostrar que trabalho é bom e nunca é demais, por estar próxima nos momentos felizes e mais próxima nos momentos de angústia. Por mostrar que mãe é falha, mas que é de nossas falhas que surge a força para fazer grandes coisas e criarmos ótimos seres humanos. Obrigada por ser de esquerda e não deixar que os anos mudassem sua opinião, mesmo quando o cenário é adverso.

À minha amada irmã, por me ensinar o que é profundo amor, carinho, amizade e desapego, principalmente nos piores momentos de nossas vidas, muito obrigada por você ser você.

Ao meu pai Marco Antônio, por deixar claro que eu sempre tenho para onde voltar; tenha a certeza que você tem seu lugar aqui.

Ao meu ruivo Miguel – arteiro, briguento, confiante, doce, eletrizante, fabuloso, galante, hábil, iluminado e, principalmente, amado – obrigada pela grande paciência, muito além dos seus 04 anos, pelas horas de companhia no escritório com a mamãe, enquanto “ela fazia o trabalho difícil”.

À minha enteada Lara, por me deixar fazer parte de sua vida e pelas madrugadas de séries.

Às minhas tias Vera, pela dedicação a todos que a cerca, Fátima, por sempre estar presente, e à Dirce, pela compreensão e, por vez ou outra, me emprestar seus ombros e ouvidos. Ao tio José Carlos, pela companhia de empreita, pelas horas de churrasco e pela caixa térmica, que vira mesinha de centro.

Ao meu cunhado Rogério, por sempre se superar e surpreender, bora rumo ao doutorado! Ao meu querido sogro Valdir, por me ensinar o que é generosidade e bondade.

Ao meu esposo Joelson, pela companhia, por caminhar ao meu lado, em todos os momentos, deixando claro que “eu estou do lado” ao longo desses anos. Obrigada pela paciência em minhas horas de agonia, carinho em minhas horas de desespero, alegria nas minhas conquistas, e por me apoiar em tudo isso. Que possamos viver a revolução por 7x70x7.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a trajetória e a movimentação da questão agrária na agenda governamental, no período compreendido entre 1995 e 2006, apoiando-se na aplicação de instrumentos que demonstrem a mudança nas prioridades dessa política, observando especificamente, os Discursos Presidenciais, os Decretos, as Medidas Provisórias e as Mensagens encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, a partir de um olhar multidisciplinar das políticas públicas, notadamente dos estudos de formação na agenda governamental (*agenda-setting*). A análise aqui empregada se debruça, portanto, sobre o processo de mudanças em políticas públicas com foco nos governos FHC I e II e Lula I. Para que os objetivos sejam alcançados, essa dissertação tem como base o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Framework*) de Baumgartner e Jones (1993) que busca, por meio do mapeamento temporal de indicadores de atenção, analisar a ascensão e as mudanças de uma questão na agenda governamental ao longo do tempo. A partir do modelo exposto buscaremos explicitar, explicar e problematizar a movimentação das políticas de reforma agrária ao longo de doze anos de administrações. Como resultado espera-se contribuir para os estudos no campo de políticas públicas em especial sobre a formação de agenda no Brasil.

Palavras-chave: *Agenda-setting*, FHC, Lula, *Policy Agendas Project*, Modelo de Equilíbrio Pontuado, Reforma Agrária.

ABSTRACT

This research has as general objective to analyze the trajectory and the movement of the agrarian question in the governmental agenda, from 1995 to 2006, based on the application of instruments that show the change in the priorities of this policy, specifically observing the Presidential Discourses, Decrees, Provisional Measures and Messages forwarded by the President of the Republic to the National Congress, based on a multidisciplinary view of public policies, notably the formation studies in the agenda-setting. The analysis used here, therefore, focuses on the process of changes in public policies focused on the governments FHC I and II and Lula I. So, that the objectives are achieved, this dissertation is based on the model of punctuated equilibrium (Punctuated Equilibrium Framework) Baumgartner and Jones (1993) which seeks, through temporal mapping of care indicators, analyze the rise and the changes of an issue on the government agenda over time. From the above model, will seek to clarify, explain and discuss the movement of land reform policies over twelve years of administrations. Thus, is expected to contribute to the studies in the field of public policies on the agenda of training in Brazil.

Keywords: agenda -setting, FHC, Lula, Policy Agendas Project, Punctuated Equilibrium Framework, Land Reform.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Descrição das Manchetes do Jornal Folha de São Paulo (1989 a 1998)	28
Quadro 2	– Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero	39
Quadro 3	– Fluxos de Kingdon	50
Quadro 4	– Códigos descritos no Codebook Master do <i>Comparative Agendas Project</i>	62
Quadro 5	– Descrição Código 4 (Agricultura, Pecuária e Pesca), por subcódigos, segundo Codebook MASTER	63
Quadro 6	– Inserção temática em subcódigos específicos	66
Quadro 7	– Mensagens ao Congresso Nacional: Número de sentenças por mandato.	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Número de assentamentos rurais criados no Brasil (1985 a 2013)	43
Figura 2	– Número de famílias rurais assentadas no Brasil (1985 a 2013)	43
Figura 3	– Frequência da questão agrária nas Mensagens ao Congresso por ano de mandato presidencial	69
Figura 4	– Frequência da questão agrária nos Discursos Presidenciais por ano de mandato presidencial	70
Figura 5	– Frequência da questão agrária nos Decretos por ano de mandato presidencial	72
Figura 6	– Frequência da questão agrária nas Medidas Provisórias por ano de mandato presidencial	74
Figura 7	– Frequência da questão agrária na agenda governamental a partir da somatória dos indicadores analisados	75

LISTA DE SIGLAS

CONSEA	-	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CREAI	-	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	-	Instituto Nacional de Geografia e Estatística
INCRA	-	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA	-	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	-	Desenvolvimento Agrário
MESA	-	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MST	-	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PAA	-	Programa de Aquisição de Alimentos
PAPP	-	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PCB	-	Partido Comunista
PCR	-	Primeiro Comando Ruralista
PNAE	-	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	-	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	-	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROCERA	-	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF	-	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAPE	-	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PT	-	Partido dos Trabalhadores
SNCR	-	Sistema Nacional de Crédito Rural
UDR	-	União Democrática Ruralista

SUMÁRIO

1 – Introdução	01
2 – Convergências e divergência da questão agrária no Brasil.....	07
2.1 – Brasil agrário-exportador: gênese e consolidação do latifúndio (1500-1930)	08
2.2 – Desenvolvimento versus modernização: a questão agrária em meio ao processo de industrialização nacional (1930-1964)	13
2.3 – Questão agrária versus questão agrícola: a modernização conservadora como resposta (1964-1985)	17
2.4 – A questão agrária no contexto da redemocratização (1985-1994)	19
3 – A questão agrária nos governos FHC I e II e Lula I: ações e contradições	24
3.1 – Governo FHC: questão agrária em um contexto de enfrentamento	25
3.2 – A lógica neoliberal da política agrária no governo FHC	30
3.2.1 – PROCERA	32
3.2.2 – Projeto Lumiar	32
3.2.3 – Projeto Emancipar.....	33
3.2.4 – Reforma Agrária de Mercado	33
3.3 – A questão agrária no governo Lula.....	35
3.4 – Políticas agrárias no governo Lula	38
3.4.1 – Programa Fome Zero.....	38
3.4.2 – Criação e fortalecimento de mercados institucionais.....	40
3.4.3 – PRONAF.....	41
3.5 – Comparações inevitáveis.....	42
4 – Agenda-Setting: fundamentação teórica e metodológicas.....	45
4.1 – Agenda governamental: ideias, atores e processos pré-decisórios.....	48
4.2 – Tomada de decisão: o papel dos subsistemas, das comunidades e das redes.....	51
4.3 - Equilíbrio Pontuado: monitoramento de processos políticos.....	55
5 – Monitorando a questão agrária na agenda.....	60
5.1 – Movimentação da questão agrária no Brasil (1995-2006)	61
5.1.1 – Mensagens ao Congresso.....	65
5.1.2 – Discursos do presidente.....	69
5.1.3 – Decretos.....	71
5.1.4 – Medidas Provisórias.....	73
6 – Considerações finais.....	76
Referências.....	79

1 – Introdução

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a trajetória e a movimentação da questão agrária na agenda governamental, apoiando-se na aplicação de instrumentos que demonstrem a mudança nas prioridades dessa política, a partir de um olhar multidisciplinar das políticas públicas, notadamente dos estudos de formação na agenda governamental (*agenda-setting*). Consideramos a temática relevante, uma vez que, ela pode lançar luz às tensões, conflitos, alterações de prioridades e mudança na agenda governamental que, em análises macroestruturais, tais como a análise histórico-estrutural de Celso Furtado, ou mesmo na análise marxista de Caio Prado Jr., ficaram invisibilizadas na historiografia nacional.

Nosso estudo se debruça sobre o processo de mudanças em políticas públicas com foco nas relações e alterações nas prioridades dos dois governos FHC (1995-2002) e do primeiro governo Lula (2003-2006). O recorte temporal se justifica por um conjunto de características peculiares que marcaram o período. Em outras palavras, o governo FHC foi o primeiro eleito pelo voto direto que terminou o mandato, após a redemocratização, nesse sentido, teve, em tese, a oportunidade de propor, enquanto candidato, e cumprir, enquanto presidente, determinada demanda. Ademais, foi sob seu governo que ocorreram alterações significativas nas instituições e políticas direcionadas à questão agrária, notadamente, após o massacre de Eldorado dos Carajás, como veremos no decorrer da dissertação. Já o governo Lula será analisado em seu primeiro mandato, pois, é notório a expectativa popular, a partir de sua eleição, que o país avançaria na implementação de políticas para o enfrentamento da questão agrária. Corroborou para isso o II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado no primeiro ano de seu primeiro mandato. A análise se atém apenas ao primeiro mandato, pois – visto em retrospectiva – nem o PNRA, nem a questão agrária tornaram-se relevantes no seu segundo mandato.

Nesse sentido, para responder ao problema de pesquisa, vamos verificar a prioridade dada à questão agrária na agenda governamental nos governos FHC I e II e no governo Lula I. Ressaltamos que os estudos da questão agrária já são consideráveis e de longa data e, ao contrário de estarem pacificados no

debate, ainda trazem, no âmbito da acadêmica, polêmicas e divergências em torno da sua atualidade e importância. Mas, mesmo levando em consideração a extensa bibliografia sobre o tema, ela não foi tratada, pelo menos sistematicamente, a partir do prisma dos estudos de formação de agenda.

Por outro lado, o desenvolvimento dos estudos sobre a formação da agenda começa, pelo menos sistematicamente, nos anos 1970, a partir do surgimento de estudos que passaram a abordar a agenda como parte fundamental do processo político decisório. A importância em se recuperar esses estudos reside no fato de que, recuperando autores clássicos sobre a temática, seria possível, para Capella (2012, p. 10) “(...) desenvolver uma perspectiva teórica que explicasse como os grupos articulam suas demandas e as transformam em questões que adquirem visibilidade e requerem ação governamental, processo fundamental à democracia”.

Os percussores dos estudos sobre processo decisório acreditavam que as mudanças ocorriam de forma lenta e incremental, todavia, na literatura recente, tendo como seus representantes Kingdon (1984-2003) e Baumgartner e Jones, (1993), vão entender que as mudanças ocorrem de forma rápida e substantiva.

Feita esta breve recuperação teórica, ressaltamos que a dissertação, tem se desenvolvido à luz do estudo sobre formação da agenda, proposto por Baumgartner e Jones (1993; 2005). Importante destacar que atualmente, diversos grupos de pesquisa têm colocado em prática uma metodologia de análise alicerçada na teoria do equilíbrio pontuado em diversos países, permitindo que pesquisadores ao redor do mundo, criem uma base padrão de dados codificada, que lhes possibilite analisar comparativamente as mudanças na agenda, apesar das diferenças entre os sistemas políticos (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006).

Sob a ótica do modelo teórico do Equilíbrio Pontuado e das contribuições de Baumgartner e Jones no “*Policy Agendas Project*”¹ e dos estudos já

¹ O *Policy Agenda Project* é um projeto que tem como finalidade rastrear mudanças em um determinado setor (área) política ao longo do tempo. Esse projeto envolve pesquisadores de vários países que desenvolvem pesquisas que podem ser a partir de análise de uma única política ao longo de muitos anos, ou através da comparação de uma política em comum a um ou mais países envolvidos no projeto. No Brasil a aplicação do modelo que estabelece a criação de um *coodbok*, está sendo desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa sobre Agenda

realizados com essa base teórica, em várias partes do mundo, buscaremos analisar indicadores de atenção governamental nos governos FHC I e II e Lula I, com o objetivo de entender a movimentação da questão agrária na agenda. Diante da amplitude do termo questão agrária, nossa opção foi qualificá-lo, de maneira mais específica, primeiro seguindo a lógica do *codebook*, que além das categorias “Geral” e “Outras”, apresenta também: Comércio agrícola e pecuário; Subsídio à agricultura e seguros; Segurança e controle alimentar; Promoção e divulgação de programas agrícolas; Controle de doenças e pragas; Ambiente e agricultura; Pesca e caça e Pesquisa e desenvolvimento agrícola.

Nossa atenção se voltou, então, para qualificar melhor os subcódigos “Geral” e “Outros”. Assim, introduzimos no primeiro as seguintes categorias: Intenção ou promessa de se fazer Reforma Agrária no governo; O que se fez pela Reforma Agrária no governo; Iniciativas e políticas para o Desenvolvimento Rural e Impactos do orçamento na Agricultura e Reforma Agrária. No que se refere a “Outros”, introduzimos: Relacionamento entre o executivo e instituições, governo estadual, municipal e ministros; Relacionamento (“e tensões”) entre o executivo e movimentos sociais, organizações representativas e sociedade civil; Legislação e regulação fundiária; Saúde no campo; Educação de assentados e agricultores familiares; Justiça; Repressão a grilagem; violência no campo; Impostos; Recuperação histórica da Reforma Agrária no Brasil e no mundo; Recuperação da trajetória pessoal do presidente; Descentralização da Reforma Agrária; Política Social, ações afirmativas (gênero, raça e etnia), previdência do trabalhador rural. Por fim, também introduzimos, ante as especificidades do contexto brasileiro, no subcódigo “Subsídio à agricultura e seguros”, as seguintes categorias: Subsídios via governo; PRONAF; Subsídios via mercado e Endividamento agrário².

Independente do esforço metodológico acima, é inegável que a reforma agrária ocupa, dentro da questão agrária, papel de destaque, uma vez que ela tem no histórico processo de desenvolvimento nacional, a começar pela forma como se desenrolou política, social e economicamente a colonização nacional,

Governamental. Para maiores detalhes ver: Projeto CNPQ - Processo: 471414/2014-0, MCTI/CNPQ/MEC/CAPES Nº 22/2014 – ciências humanas, sociais e sociais aplicadas.

²² No Capítulo 5, essas inserções e qualificações, bem como suas justificativas, estão explicadas de maneira mais sistemática.

marcada pelo latifúndio escravista, monocultor e destinado aos mercados externos (FURTADO, 2005).

Investigaremos, portanto, a questão agrária na agenda governamental brasileira, no período compreendido entre 1995 e 2006. Para tanto, iremos fazer a identificação e o mapeamento do conteúdo que se refere a questão agrária em termos gerais e a reforma agrária, em termos específicos, respeitando os códigos, subcódigos e categorias acima expostos, especificamente nos Discursos Presidenciais, nos Decretos, Medidas Provisórias e nas Mensagens encaminhadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional.

Com relação ao escopo metodológico, o trabalho está estruturado em três etapas, a saber: revisão bibliográfica, análise documental e análise histórico-comparada. No que tange a primeira delas, para além do levantamento bibliográfico atinente à questão agrária, de maneira geral, e a reforma agrária, de maneira específica, a revisão compreendeu, também, trabalhos que tematizam processos de *agenda-setting* e mudança na agenda governamental.

A segunda etapa é a análise documental, especialmente as “Mensagens ao Congresso Nacional”, pois demonstram as preferências, prioridades e atenção dadas pelo executivo e socializadas por ele com os legisladores. Também levantaremos os decretos e medidas provisórias aprovadas no período que compreende nossa análise, pois, possibilitam a avaliação da atividade legislativa do executivo³. E discursos presidenciais, que indicam a priorização do Presidente de questões relevantes à serem expressas ao público. Levantamos os Decretos e Medidas Provisórias aprovadas no período que dizem respeito às políticas públicas que se relacionam com a reforma agrária⁴.

A priori, o conjunto a ser analisado pode parecer vultoso, todavia, nos valeremos do uso de unidades de codificação para a análise de documentos textuais, ou seja, a utilização de recortes do texto (que podem ser trechos, palavras ou temas) para posterior categorização e análise. Nessa perspectiva, as palavras, temas ou trechos que serão selecionados das Mensagens ao

³ Para uma explicação detalhada sobre as possibilidades de escolha de indicativos e as peculiaridades da realidade nacional ver: Capella, Brasil e Sudano (2015).

⁴ Sobre as políticas públicas que se relacionam com a reforma agrária ver: <http://www.lexml.gov.br>. Não serão analisados nesse projeto, os projetos de lei de iniciativa do Legislativo. Da mesma forma, também não serão considerados os dados das audiências públicas realizadas nas Comissões da Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Congresso, Discursos Presidências, Decretos, Medidas Provisórias serão alocados em categorias temáticas previamente definidas constituindo, assim, um banco de dados sobre a frequência em que a questão agrária aparece nos documentos analisados.⁵

A terceira e última fase se valeu do método de análise histórico-comparado, no qual é possível aferir continuidades e mudanças nas prioridades do Executivo no período que nos propomos a analisar. Uma vez construído um banco de dados com categorias bem estabelecidas, num espaço temporal de doze anos, é possível a realização de análises comparadas para a identificação de padrões de prioridades setoriais, bem como a percepção de suas mudanças, ao longo do tempo analisado.

A análise dos dados dessa pesquisa teve como base o agrupamento dos dados coletados, sistematizados em Excel, proporcionando uma padronização dos instrumentos de investigação utilizados sobre a frequência em que a questão agrária aparece nos documentos analisados e já descritos. Como passo seguinte, fez-se o mapeamento das mudanças na agenda governamental.

Assim, a presente dissertação tem a perspectiva de contribuir para o desenvolvimento dos estudos em políticas públicas no Brasil, especialmente sobre os processos de formação da agenda governamental, apropriando-se de uma metodologia própria da área e, de forma mais verticalizada, construir um mapeamento da questão agrária na agenda governamental, ainda incipiente no país.

Para além dessa Introdução, a dissertação conta também com mais quatro capítulos e as Considerações finais. O Capítulo 2, apresentará o debate teórico mais geral sobre a questão agrária brasileira, buscando evidenciar tanto os debates acadêmicos como as políticas públicas destinadas ao tratamento da questão no período que antecede nosso marco temporal de análise, a saber: até 1994. A problemática abordada no Capítulo 3 se refere aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e ao primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva

⁵ Este trabalho adotará as categorias pré-estabelecidas por indicadores sistemáticos de atenção dentro do sistema político brasileiro pelo Laboratório de Pesquisas sobre Agenda Governamental, baseado na proposta do *Comparative Agendas Project*. Para maiores detalhes e explicações adicionais ver: <http://www.comparativeagendas.info/>

e, nele buscamos apresentar com maior destaque, as políticas públicas direcionadas à questão agrária em termos gerais, e à reforma agrária e o desenvolvimento rural, em termos mais específicos. No que tange ao Capítulo 4, o foco recai sobre uma abordagem teórica que versa, basicamente, sobre os estudos de agenda (*agenda-setting*), ressaltando a influência dos estudos clássicos para as abordagens contemporâneas. Por fim, para além das Considerações finais, a dissertação conta com o Capítulo 5 que tem o intuito de analisar a movimentação da questão agrária nos governos selecionados, a partir de uma metodologia inspirada nos estudos de agenda.

2 – Convergências e divergência da questão agrária no Brasil.

Buscamos, nesse capítulo, apresentar o debate teórico mais geral sobre a questão agrária brasileira, destacando tanto os debates acadêmicos como as políticas públicas destinadas ao tratamento da questão agrária no período que antecede nosso marco temporal de análise, a saber: até 1994. Lançaremos luz às convergências e divergências da questão agrária na trajetória histórica e política nacional. Como adiantado na introdução, questão agrária e reforma agrária não são sinônimos, mas existe uma forte prevalência da segunda sobre a primeira, muito em função da trajetória histórica nacional, como veremos nesse capítulo.

Nesse sentido, este capítulo está dividido em quatro tópicos. No primeiro, buscaremos abordar a gênese e consolidação do latifúndio, dando ênfase na distribuição de terra e organização do sistema produtivo frente ao contexto político e econômico até 1930. Um segundo tópico compreenderá o período de 1930 a 1964, que abordará o processo de industrialização nacional, as políticas implementadas para o meio rural, a entrada no país no período nacional-desenvolvimentista e o impacto da modernização da agricultura no período. O terceiro buscará abordar o caráter produtivista da ditadura militar do Brasil, a partir, do processo de modernização conservadora do campo no período de 1964 a 1985, com foco no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), juros subsidiados, o papel da ditadura no incentivo aos grandes produtores de terra para o fortalecimento das exportações e geração de dólares para o pagamento da dívida externa. E por fim um último tópico abordará a questão agrária, no contexto da redemocratização, destacando o desenvolvimento do debate acerca do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), os primeiros movimentos do MST pós redemocratização, além de dar destaque a implantação do plano real, e, por fim, uma breve retomada da questão agrária nos governos Sarney, Collor e Itamar Franco, cobrindo o período de recuperação histórica até 1994.

2.1 – Brasil agrário-exportador: gênese e consolidação do latifúndio (1500-1930)

De acordo com Borges (1980), a descoberta do Brasil ocorre em meio as vantajosas conquistas da Índia e África, o que atrasou a efetiva colonização do país, que ocorreu só 30 anos após o descobrimento. Como sabemos, Portugal fez a opção pela instituição de capitânicas hereditárias como saída para garantir a posse da colônia⁶. Nesse sentido, vários são os benefícios oferecidos aos donatários. Segundo Borges (1980, p. 07):

(...) o donatário e seus sucessores foram investidos de poderes e privilégios extraordinários, alguns dos quais, até então, privativos ao rei que, nas circunstâncias da época, viu-se obrigado a deles abrir mão, a fim de que o povoamento e exploração das terras do Brasil se tornasse uma realidade.

Todavia, segundo Borges (1980), as normativas em relação à terra variaram, com o intuito de diminuir esses direitos e privilégios dados inicialmente ao donatário, culminando, em 1654, com a transferência das capitânicas para posse da coroa. Em meio a este processo, instaura-se e consolida-se o regime de sesmarias⁷ na colônia que, conforme Freitas, Maia e Sobreira Filho (2009, p. 04):

A introdução do regime sesmarial no Brasil-colônia foi um imperativo do mercantilismo, inserindo a colônia no processo de acumulação de riqueza capitalista, unindo a circulação de mercadorias à produção de riquezas como fonte da expansão do capitalismo comercial, garantindo recursos minerais e agrícolas à Metrópole portuguesa.

Se por um lado nas Capitânicas as terras eram “doadas”, no regime de sesmarias elas eram cedidas para, para que os interessados a participar da colonização das novas terras às cultivasses de acordo com os interesses da metrópole, principalmente quando falamos da “parte das relações colono com a terra: grandes propriedades produzindo para exportação com base no trabalho escravo” (SILVA, 2008, p. 35).

⁶ Cabe lembrar que o território do país foi dividido em 15 faixas de terra, que foram doadas a 13 capitães- donatários, surgindo assim as capitânicas hereditárias.

⁷ Para maior aprofundamento sobre o as sesmarias no Brasil, consultar, entre outras obras, Silva (2008, p. 41-62) e Guimarães (2005, p. 56-77).

Importante ressaltarmos que o sistema produtivo que “girava a roda” da colônia e a produção rural desde a decisão da Coroa de colonizar o Brasil era a *plantation*, que tinha como base a cana inicialmente, e mais tarde expandindo esse sistema para o café e outros cultivos, mas caracterizado pela mão de obra escrava, monocultura para exportação em grandes extensões de terra. Sabemos, a partir de Furtado (2005) que assim como a escolha do tipo de colonização e tipo de cultura, a opção pela escravidão, como mão de obra, teve impulso econômico em duas vias, pela necessidade de mão de obra empregada no cultivo do açúcar e como também no tráfico negreiro.

No final do século XVII, com mudanças na configuração econômica internacional, gerada pela queda do preço do açúcar, provocada pela concorrência com a produção açucareira nas Antilhas, ao mesmo tempo em que os senhores do engenho perdem força, intensifica-se a interiorização do Brasil, com o descobrimento de minas de ouro na região central do país (KOK, 2010). Todavia, mesmo mudando-se o ciclo econômico, os escravos continuaram submetidos a trabalhos pesados e tratados como mercadorias. Quando tinham filhos, estes passavam a ser produtos do dono do escravo.

A primeira iniciativa de coibir o tráfico negreiro veio com a Lei Feijó, promulgada em novembro de 1831. Essa lei foi uma tentativa de mostrar para a Inglaterra a boa vontade de Portugal em extinguir a importação de mão de obra escrava, buscando, em contrapartida, melhores alianças comerciais entre os dois países. Para Faoro (2001), a aceitação dessa lei foi possível pela saciedade do mercado interno. Nas palavras do autor:

Nunca se importaram tantos escravos como depois do Tratado de 1826: a superabundância provocou a queda do preço, de setenta libras em 1830 para trinta e cinco em julho de 1831, saciedade do mercado que tornou possível a aceitação da lei de novembro de 1831 (FAORO, 2001, p. 389).

A aliança comercial com a Inglaterra foi feita, porém, a lei não foi colocada em prática. O que ocorreu foi um aumento considerável da importação de escravos ilegalmente. “Dessa primeira lei contra o tráfico surgiu a expressão ‘lei para inglês ver’, significando uma lei, ou promessa, que se faz apenas por formalidade, sem intenção de a pôr em prática” (CARVALHO, 2002, p. 46).

O grande ganho social da lei Feijó foi seu aspecto secundário. A partir dela ficava instituído o direito à liberdade a todo escravo que entrasse no país após sua publicação e, nesse sentido, houve dois movimentos, um por parte dos fazendeiros e seus representantes no Parlamento que sentiam tanto sua propriedade com seus direitos de posse ameaçados e, de outro lado, o surgimento do movimento de oposição que buscava o reconhecimento da lei e a recuperação da liberdade dos escravos que entraram no país pós sua promulgação (GURGEL, 2004). Todavia, segundo José Murilo de Carvalho (2002) será apenas em 1850, com a invasão inglesa de portos brasileiros, com o intuito de afundar navios suspeitos de traficar escravos, que o governo brasileiro passará a interromper o tráfico efetivamente (CARVALHO, 2002).

Esse rompimento com o tráfico de escravos se efetivou com a promulgação da Lei n. 581 de 04 de setembro de 1850, conhecida como Lei Eusébio de Queirós. Segundo Lígia Maria Osorio Silva (2008), essa lei propiciou um primeiro movimento para um Estado institucionalizado, pois, não só proibiu o tráfico de escravos, como também colocou em pauta a possibilidade de substituição de mão de obra e a “intenção de demarcar as terras devolutas e normalizar o acesso à terra por parte dos particulares daquela data em diante” (SILVA, 2008, p. 19). Este é um elemento central na tese de Silva (2008) para se pensar a Lei de Terras de 1850 como evento paradigmático no país⁸. Para Silva (2008, p. 19) a adoção da lei de Terras o Estado imperial só foi possível pelas transformações sociais e políticas do império na época. E dessa forma nas palavras da autora:

A Lei de Terras esteve vinculada, portanto, ao processo de consolidação do Estado nacional. Procurando ordenar uma situação de grande confusão que existia no Brasil em matéria de títulos de propriedade, a lei estabeleceu um novo espaço de relacionamento entre os proprietários de terra e o Estado (...).

De acordo com Silva (2008), podemos dizer que a Lei de Terras veio para cumprir as necessidades relacionadas as relações internacionais, ou seja, atender as exigências da Inglaterra e também o “florescimento da economia

⁸ A Lei Eusébio de Queirós é promulgada dia 04 de setembro de 1850, enquanto que a Lei de Terras sai no dia 18 do mesmo mês e ano, ou seja, uma diferença de apenas 14 dias uma da outra.

cafeeira no Centro-Sul e a solidificação da fase sociopolítica do regime monárquico, nucleada no Partido Conservador do Estado Nacional” (SILVA, 2008, p. 356).

Na visão de Faoro (2001) a Lei de Terras é uma errata ao regime de sesmarias, por se tratar de uma forma de ratificar formalmente o regime de posse. Em linhas gerais, esta Lei, veio para formalizar e normatizar a posse de terra no país, para além disso, foi um estímulo à imigração, uma vez que,

(...) a possibilidade de estimular, por seus preceitos, a colonização, com o imigrante adquirindo o chão de seu cultivo. Nesse campo, sombreado pela ineficiência de seus dispositivos, o estatuto territorial conserva, no regime da concessão, a velha energia da sesmaria tradicional, que atribui ao Estado o objetivo do povoamento produtivo, com a propriedade particular comprometida a um fim, sem o cumprimento do qual reverte à sua origem (FAORO, 2001, p. 485)

Para Silva (2008) a questão central da política imperial estava a questão da demarcação de terra, que possibilitaria que se colocasse em prática um amplo projeto de colonização que financiaria a vinda de imigrantes para as fazendas com a finalidade de substituição de mão de obra escrava. Todavia, o que ocorreu, segundo Bresser -Pereira (2015, p. 67):

Houve, ali, um evidente acordo entre a burocracia política e os grandes proprietários – os dias grandes facções da elite brasileira imperial. Eliminava-se o tráfico, mas, em compensação, regulavam-se as terras devolutas limitando seu acesso aos posseiros de todos os tipos e no mesmo momento, atendia-se ao setor mais moderno da oligarquia agrário-exportadora, iniciando-se uma política de estímulo à imigração europeia. Estas mudanças dramáticas marcavam, finalmente, o fim do sistema colonial. Não marcava o fim da dependência em relação a Inglaterra, mas indicavam que o Pacto Oligárquico havia afinal ganho consistência e a unidade nacional, sob a égide de uma oligarquia de senhores de terra e de burocratas patrimonialistas, estava garantida.

De forma efetiva grande parte do que do que foi apresentado pela Lei de terras no que tange a demarcação de terras não atingiu seu objetivo, devido à resistência das elites agrárias. A passagem das terras devolutas para o estado só foi materializada na transição da monarquia para a república, com a Constituição de 1891, com o apoio da maioria dos eleitos para Assembleia Constituinte. O governo republicano estava inspirado pela doutrina federalista, principalmente nas questões que se referiam ao controle das oligarquias estaduais sobre o processo de passagem de terras devolutas para o domínio

privado e de regularização da situação da propriedade territorial (SILVA, 2008).

A situação social e política da época foi assim descrita:

O processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado esteve especialmente vinculado a um fenômeno típico da primeira república, o coronelismo. Controlando a vida municipal por meios que iam do paternalismo à violência, os coronéis, "fiéis" às oligarquias que dominavam a política estadual, representaram um papel central no modo pelo qual as terras devolutas se incorporaram ao patrimônio privado. Nesse período, o campo, foi palco de diversas formas de violência que estiveram, de um modo ou de outro, vinculadas às questões da terra. A violência exerceu-se fundamentalmente contra a população pobre do campo, os pequenos posseiros, agregados, escravos e índios. (SILVA, 2008, p. 358).

José Murilo de Carvalho (2002) associa a grande propriedade, herança da colônia como sendo um dos grandes obstáculos para à expansão da cidadania no Brasil. Essa grande propriedade para o autor mesmo profundamente ligada a escravidão deve ser tratada de forma separada, pois teve vida mais longa e se faz presente na atualidade, sendo realidade em várias regiões do país, e nesses lugares a presença ativa do grande proprietário, coronel e político que ainda age como se estivesse acima da lei e mantém controle rígido sobre seus trabalhadores. De acordo com Carvalho (2002, p. 54):

Até 1930, o Brasil ainda era um país predominantemente agrícola. Segundo o censo de 1920, apenas 16,6% da população vivia em cidades de 20 mil habitantes ou mais (não houve censo em 1930), e 70% se ocupava em atividades agrícolas. A economia passava pela fase que se convencionou chamar de "voltada para fora", orientada para a exportação. Exportação de produtos primários, naturalmente. No caso do Brasil, esses produtos eram agrícolas. A economia do ouro dominara a primeira parte do século XVIII, mas ao final do século já quase desaparecera. Na primeira década após a independência, três produtos eram responsáveis por quase 70% das exportações: o açúcar (30%), o algodão (21%) e o café (18%). Na última década do Império, as únicas alterações nesse quadro foram a subida do café para o primeiro lugar, o que se deu na década de 1830, e o aumento da participação dos três produtos para 82% do total, o café com 60%, o açúcar, 12% e o algodão, 10%.

Não foi a proclamação da República que pôs fim a relações oligárquicas presentes na sociedade brasileira desde o período colonial. Antes, pelo contrário, pois do ponto de vista legal-institucional, na primeira Constituição Republicana de 1891 houve, além de um reforço na concentração fundiária, pela ratificação da Lei de Terras, uma forte transferência de responsabilidades às

autoridades subnacionais com a incumbência de resolução de conflitos sobre o domínio privado da terra. Em outras palavras, a Constituição transferiu às autoridades estaduais o poder de decidir sobre a forma de venda de terras devolutas podendo oferecer, em caso de conflitos, mais terras. Transferiu também aos juízes das Comarcas o poder de reconhecer “sinais de ocupação” que por si só garantiriam o domínio privado sobre as terras tirando-as do rol de terras devolutas (DIAS, 2001).

Em síntese, várias foram as transformações políticas, econômicas e sociais que afetaram o Brasil de 1500 a 1930. Passamos de colônia à país independente e de monarquia à república, todavia, o período republicano de 1889 até 1930 foi marcado pela consolidação de uma forte oligarquia rural no poder, em especial após o terceiro mandato à presidência, que dividiu o período conhecido como República Velha em República da Espada (com Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto) e República Oligárquica, controlada pelas oligarquias mineira, paulista e, em menor grau, gaúcha.

2.2 – Desenvolvimento versus modernização: a questão agrária em meio ao processo de industrialização nacional (1930-1964)

A Crise de 1929 teve impactos de extrema relevância para o conjunto da economia nacional pós-30. Do ponto de vista interno, desestruturou o modelo primário-exportador, limitando o poder econômico e político das elites rurais até então dominantes. Mas, mesmo assim houve uma clara manutenção da concentração da terra e da perpetuação de relações sociais calcadas no patriarcalismo e patrimonialismo em meio a mudanças políticas significativas (CARVALHO, 2011).

Com a Revolução de 1930, o Estado Nacional desencadeou um processo de centralização de políticas que se estendeu até 1940. Todavia, nesse processo, vale ressaltar, que as elites agrário-regionais e setoriais foram protegidas e tiveram seus interesses preservados. Fazia parte dessa centralização ou federalização de políticas, para Delgado (2002, p. 211), um:

(...)recorte regional e autárquico das agências governamentais então criadas ou recicladas compunham um arranjo político engenhoso de montagem do poder nacional centralizado, e ao mesmo tempo fortemente articulado aos interesses da oligarquia rural.

A partir da primeira metade da década de 1930, a produção rural do Brasil passa por uma diversificação, para além do café, voltado à exportação, que tinha dominado a pauta. Para suprir demandas internas crescentes, até 1946, o país assistiu à elevação na produção de arroz, mandioca, algodão, açúcar e cacau, entre outros. Em meio a esta diversificação e proteção de elites agrárias, pelo menos até 1945, houve várias alterações da composição estatal e criação de autarquias voltadas para o meio rural, “para cobrir o leque agrícola que ia além da mera articulação de políticas econômicas do Estado” (DELGADO, 2002, p. 211).

Ainda sem grandes investimentos em modernização o debate sobre o atraso da agricultura e formas arcaicas de cultivo, combinadas com baixo assalariamento e o alto grau de concentração fundiária vão estar permeadas nas relações governamentais e políticas tanto econômicas, políticas e sociais. Nesse sentido, Delgado (2002, p. 216) afirma que na questão agrária, o caráter do “atraso” da agricultura nacional irá “dominar o cenário das agendas políticas do período”.

Para Szmrecsányi e Ramos (2002) o caráter das políticas implementadas de 1930 e 1945, para o meio rural foram, em grande medida, voltadas para a sustentação das atividades agroexportadoras, mesmo em meio ao processo de industrialização, o que, em grande medida se deu via instrumentos de crédito.

Já no início dos anos 1930, é implantado pelo governo federal a primeira política de crédito rural⁹ público da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, voltado para o campo com o objetivo de alavancar a produção de produtos diversificados voltados para o abastecimento interno. Modalidade de crédito que foi reformada e ampliada até 1945, atingindo, em tese, seu objetivo de ampliar a produção agropecuária (SZMRECSÁNYI; RAMOS, 2012).

⁹ Vale salientar que as políticas públicas de crédito ainda são, na atualidade, as mais utilizadas e demandadas pelos proprietários rurais e representantes do setor.

Cabe registro que nos anos 1940 foram publicados dois Decretos-Lei, o primeiro de Nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, que criou uma comissão responsável pelo financiamento da produção responsável por traçar planos financeiros à produção de acordo com o interesse nacional¹⁰. O segundo decreto foi o de Nº 7.774, de 24 de julho de 1945, que dispunha sobre o financiamento da produção da produção de gêneros de primeira necessidade, nesse decreto o governo, primeira vez, estipulou uma política de preço mínimo para produtos chamados prioritários, porém, essa política só foi colocada em prática no começo dos anos 1950.

Sobre a década de 1950, é de conhecimento geral que o país entra em uma fase de sua história nominada como “nacional-desenvolvimentista”. Segundo Bresser-Pereira (2015, p. 162) “o nacional desenvolvimentismo surgiu nos anos de 1950 como uma ideologia da industrialização, enquanto o liberalismo permanecia agriculturalista”. Este ponto é particularmente interessante até porque a década seguinte, os anos sessenta, serão marcados pelos fecundos debates sobre a questão agrária brasileira.

Em síntese, as políticas públicas voltadas ao rural tiveram um caráter mais agrícola que agrário, e estiveram, “entre a queda do Estado Novo e o golpe militar de 1964 (...) fundamentalmente voltadas para o estímulo à produção via mecanismos de mercado” (SZMRECSÁNYI; RAMOS, 2002, p. 232). Não obstante, as interpretações sobre as contradições econômicas e sociais desse processo todo não tardaram a ganhar dimensões relevantes.

Os diferentes entendimentos sobre a natureza do problema agrário brasileiro geraram importantes teses sobre os objetivos e a importância da reforma agrária no pensamento social brasileiro. Entre outros autores, pode-se destacar Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Junior e Celso Furtado nesse debate (KAGEYAMA, 1993; CARVALHO, 2011). Nesta literatura considerada clássica sobre o tema, os diferentes entendimentos sobre a natureza do problema agrário brasileiro geraram divergências consideráveis¹¹, todavia, em

¹⁰ Nas palavras de Szmrecsányi e Ramos (2002, p. 232) “tratava-se de uma medida de economia de guerra, que deu origem a uma entidade interministerial com participação das forças armadas”.

¹¹ Para Guimarães (2005), o regime econômico implantado no Brasil foi feudal e por isso a reforma agrária deveria conter elementos antif feudais caso contrário, não seria nem dinâmica e nem revolucionária. Caio Prado Júnior (2005) discordou categoricamente da análise feudal sobre a colonização; para ele, a produção mercantil e o trabalho escravo já eram elementos suficientes para refutar esta visão. Em sua opinião, devia-se melhorar as condições de vida e trabalho no

que pese as especificidades de cada autor, todos tinham, de modo unânime, a defesa de alterações na estrutura fundiária brasileira para que a agricultura pudesse cumprir suas funções econômicas e sociais.

Como é sabido, a partir da segunda metade dos anos 1960, os diversos questionamentos sobre a problemática agrária nacional tiveram uma resposta governamental unilateral e antidemocrática, cristalizada no termo *modernização conservadora*, no bojo do golpe de 1964. Com o golpe militar “O debate foi sufocado e as organizações de trabalhadores foram reprimidas. A política agrícola implantada resultou na chamada ‘modernização conservadora’, com mudanças na base técnica e integração aos mercados internacionais” (CARVALHO FILHO, 2008)¹².

Cabe lembrar que a questão agrária, em geral, e a reforma agrária, em específico, foi pauta do governo João Goulart, nas historicamente conhecidas reformas de base. A proposta era uma ampliação da intervenção do Estado na economia e no controle dos investimentos estrangeiro no país, além de um conjunto de reformas nas áreas bancárias, fiscal, administrativa e, entre outras, urbana e agrária. Como é sabido, com o golpe de 1964, nem a reforma agrária e nenhuma outra proposta feita por Goulart foi concretizada¹³.

Para Reginaldo C. Moraes, Carlos Árabe e Maitá de Paula e Silva (2008) entre o desenvolvimento e a modernização, o caminho escolhido pelo Brasil foi a modernização. Para os autores, a opção pela reforma agrária teria impactos positivos no grau de desenvolvimento nacional, todavia, as escolhas governamentais, primando pela modernização, tanto no rural quanto no urbano, alicerçaram projetos que, ao longo da história brasileira, se pautaram pelo conservadorismo. Nas palavras dos autores,

campo, ampliando-se a legislação trabalhista. Já para Furtado (1989) para evitar gargalos no processo de industrialização, por ineficiência do setor agrícola nacional, eram necessárias mudanças na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo, pois, umas das amarras do subdesenvolvimento nacional era a ausência de um mercado interno amplo e, nesse sentido, a reforma agrária poderia transformar camponeses pobres em pequenos proprietários com poder de consumo (STÉDILE, 1997, p. 15).

¹² Texto intitulado “A nova (velha) questão agrária” publicado no jornal Valor Econômico em 22 de janeiro de 2008 e citado por Carvalho (2011).

¹³ Para maiores informações sobre as reformas de base consultar: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base. Acessado em 21/03/2017.

(...) o principal problema do desenvolvimento agrário, sobretudo em sua relação, indissolúvel, com o projeto de desenvolvimento nacional, não é técnico, é primordialmente político. Trata-se do problema político da produção de “consenso” ou das coalisões sócio-políticas capazes de conduzir as transformações da ordem estabelecida (MORAES; ÁRABE; SILVA, 2008, p. 52).

É fato que a modernização da agricultura e a sua conseqüente integração aos mercados internacionais arrefeceu o debate social. Entretanto, o não enfrentamento da questão agrária no Brasil não diminuiu sua importância no debate político e nem, muito menos, a necessidade de seu enfrentamento seja no plano da política pública seja na formação e alteração das agendas públicas, responsáveis por pautar e hierarquizar os problemas nacionais.

2.3 – Questão agrária versus questão agrícola: a modernização conservadora como resposta (1964-1985)

Antes do golpe, a demanda por reforma agrária, segundo Martins (2011, p. 104), era orquestrada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e por atores que se identificavam com as ideias de esquerda. Todavia, a prioridade estava na regulamentação das relações de trabalho no campo, a reforma teria o sentido de transformar os trabalhadores rurais em uma classe operária do campo. Deriva daí o resultado da aliança entre a esquerda parlamentar, os trabalhistas e os chamados “liberais e nacionalistas” no esforço de aprovar a regulamentação das relações trabalhistas.

Essa aliança não gerou os objetivos traçados a priori, porém, em 1962, no governo de João Goulart, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, que estendeu a legislação social ao trabalhador rural, fornecendo assim bases para a organização sindical no campo. Todavia, o fim da democracia no Brasil não permitiu que os efetivos desse estatuto pudessem ser sentidos de maneira mais geral.

Com a implantação da ditadura militar, consagrou-se um período no qual o modelo baseado no aumento da produção e produtividade, que manteve a estrutura fundiária inalterada, foi o vencedor e passou a ser a opção e o foco das políticas públicas nacionais (CARVALHO, 2015). Exemplifica esse quadro, o fato de que, no início do regime militar, foi sancionada, por Castelo Branco, a Lei N°

4.595 de 31 de dezembro de 1964, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que foi um instrumento estratégico na priorização dos interesses dos grandes proprietários rurais no Brasil.

O Estatuto da Terra, decretado em 1964, foi, pelo menos até meados dos anos 1970, segundo Martins (2011), um avanço considerável nas políticas de reforma agrária. Importante frisar, olhando em retrospectiva que, como lembra Carvalho (2011, p. 33), “(...) mesmo à luz de um Estatuto da Terra, com características progressistas e com o avanço da redemocratização, prevaleceu o viés da modernização agrícola subordinando a função social da terra e, por consequência, a justiça social”.

A partir de uma interpretação crítica desse processo, pode-se dizer que o Golpe Militar de 1964, cristalizou-se um modelo produtivista, baseado na Revolução Verde, que, segundo Carvalho (2015), trouxe, dentre os seus muitos impactos, uma modernização conservadora na agricultura nacional, isto é, modernizando o modo de produção, mas se eximindo de quaisquer alterações no que tange à elevada concentração da riqueza e propriedade rural. Importante ressaltar que o processo que é conhecido popularmente como revolução verde se apoiou em três frentes: mecanização intensiva, desenvolvimento e disseminação do uso de insumos químicos industriais, e um audacioso sistema de crédito (FEAB, 2010).

Em sentido oposto, autores como Navarro (2001) e Buainain et al (2013) vão apontar a revolução verde como impulsionadora de desenvolvimento, inovação e uma forma de alinhar as famílias rurais à nova configuração produtiva. Mattei (2015) vai apontar essa visão como incompleta, pois, para ele, as alterações produtivas e estruturais, oriundas da revolução verde, marcaram a passagem do Brasil rural para o Brasil agroindustrial, gerando um conjunto de efeitos negativos, desconsiderados nas análises positivadas sobre o tema.

O processo da “modernização agrícola” verificado no país no decorrer dos anos de 1960 e 1970 teve como uma de suas precondições a derrota de qualquer proposta de uma efetiva reforma agrária, já que sua premissa consistiu na afirmação do desenvolvimento do capitalismo no campo com a manutenção da estrutura fundiária (MENDONÇA, 2010 p.51)

Enfim, o processo de modernização conservadora, iniciado na década de 1960, a partir dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde, apoiados pelo Estado, especialmente com créditos subsidiados, ainda é atual (CARVALHO, 2015). Este modelo contribui, desde então, para que o desenvolvimento da agricultura no Brasil tenha a permanente tendência à concentração da propriedade da terra e dos meios de produção. Não há um consenso analítico como buscamos demonstrar, mas é inegável que o papel dos juros subsidiados e os mecanismos dos governos ditatórias no incentivo aos grandes produtores para o fortalecimento das exportações foi fundamental para o desenho agrário que temos atualmente e, por outro lado, também é fato que esse processo é decisivo para se entender a reemergência da luta pela terra no país, no período seguinte.

2.4 – A questão agrária no contexto da redemocratização (1985-1994)

Sabe-se que, em meados da década de 1980, o país foi marcado pelo processo de redemocratização e que desde o início da Nova República houve um aumento expressivo das mobilizações sociais e dentre elas as que pautavam a necessidade de uma ampla reforma agrária. Contudo, a repressão sobre os movimentos sociais, especialmente sobre os movimentos camponeses, foi intensa. A priorização, por parte do governo, de um modelo de desenvolvimento do campo voltado às exportações como meio de gerar dólares para o pagamento da dívida externa, obstaculizou sobremaneira, a possibilidade de uma reforma agrária no país, na década de 1980.

Todavia, mesmo antes da redemocratização, em meio a distensão lenta e gradual do Governo Geisel, o Brasil assiste o ressurgimento de ações por parte de trabalhadores rurais em prol da reforma agrária, pautando, portanto, os problemas agrários nacionais, ações estas que foram fundamentais para o surgimento do MST que se consolida como ator relevante no cenário nacional a partir de 1984.

Em meio ao processo de redemocratização, já estavam sendo dadas as articulações para elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), levando a cabo, em 1985, pelo governo Sarney (OLIVEIRA, 2011). O I PNRA

previa assentar 1.400.000 famílias entre 1985 e 1989. Não buscamos aqui fazer uma análise do plano, entretanto, interessante observar que é nesse contexto que surge a União Democrática Ruralista (UDR)¹⁴ que, entre outros objetivos, buscava inviabilizar a implantação do I PNRA, demonstrando a complexidade do tema na agenda governamental. Essa complexidade, ante a uma democracia fragilizada, após mais de 20 anos de ditadura, resultou em violência¹⁵. Para Albuquerque (2006), a UDR estimulou seus associados a usar a força no combate as ocupações de terras, tornando-se, com isso, também um ator político relevante, influenciando com isso as trajetórias das políticas.

Segundo Oliveira (2007), entre 1985 e 1986, foram cumpridas apenas 5% da meta do I PNRA, demonstrando, segundo o autor, o fracasso da reforma agrária da Nova República. Até fins de 1987, apenas 10% da meta tinha sido alcançada, distribuída regionalmente, segundo Oliveira (2007, p. 127), assim: (...) na região Norte, apenas 18% das terras previstas foram desapropriadas; no Nordeste, 6%; no Sudeste, 4%; no Sul, 10%, e no Centro-Oeste, 12%. Depois de dois anos, menos de 10% das metas do I PNRA tinham sido implantadas". Em resumo, a proposta de reforma agrária do I PNRA foi derrotada, mas:

Nessa ocasião foi constituída a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, liderada por uma série de representantes da sociedade civil, envolvendo organizações não-governamentais, organismos de representação dos trabalhadores, entidades vinculadas à Igreja, Institutos de Pesquisas e outras. O trabalho da Campanha foi percebido principalmente na arrecadação de 1 milhão de assinaturas de apoio à emenda parlamentar da Reforma Agrária (Albuquerque, 2006, p. 63)

No entanto, apesar da mobilização social, a UDR – como já dissemos – havia, não só ganhado força, como representatividade nos interesses dos ruralistas e essa influência colaborou para o encolhimento da pauta da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte e, por consequência, no texto final

¹⁴ Instituição criada a partir da união de proprietários de terra, com o intuito de se posicionar contra a Reforma agrária e defender seus "interesses". Criada por Ronaldo Caiado (então filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL/GO)). Teve escritórios por todo o território nacional nos anos 1980. A organização foi extinta em 1994, porém, foi reestruturada dois anos depois para atuar em duas regiões de conflito. A saber: Presidente Prudente (SP) e Paranavaí (PR). (ALBUQUERQUE, 2006 p. 57-58).

¹⁵ Entre 1986 e 1987, a violência no campo se intensifica, morrendo mais de 200 trabalhadores em conflitos agrários. Os dados estão disponíveis em: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/card/governo-cria-plano-de-reforma-agraria>>. Acessado em 31/01/2017.

da Constituição Federal de 1988¹⁶. Assim, ante ao quadro desfavorável, os movimentos sociais do campo avançaram na luta pela terra.

A priori, é importante registrar que entendemos que o MST é resultado de uma complexa e dinâmica construção social que tem origem no final da década de 1970 e que, em 1984, vai se constituir como movimento nacional organizado para lutar pela terra e pela reforma agrária e também que ele não é o único movimento de luta pela terra no país, todavia, em número de acampados, assentados e ações em prol da reforma agrária ele é destacadamente o mais expressivo (CARVALHO, 2015)¹⁷.

Voltando ao MST, um ano após seu surgimento oficial, na cidade de Cascavel, no Paraná, o movimento realizou, em Curitiba, capital daquele estado, o seu primeiro congresso nacional que, entre outras discussões e reivindicações, pautou a melhoria das condições de vida e trabalho dos sem terras, buscando também instrumentalizar a luta pela terra no país. Ilustrativamente, cabe destacar que, entre outras propostas, o limite de 500 hectares como o máximo para as propriedades privadas já estava presente nesse primeiro congresso¹⁸.

Do ponto de vista institucional, a crítica do MST recaia na morosidade ou mesmo a incapacidade técnica dos órgãos governamentais que cuidavam das questões fundiárias. Uma das reivindicações de maior peso era a participação dos trabalhadores rurais no processo decisório de reforma agrária e a responsabilização dos governos pela violência no campo. Dentre outros pontos, cabe destaque exigências tais como o confisco dos bens de mandantes dos crimes em favor das possíveis vítimas e o controle governamental dos cartórios de registro de imóveis com a finalidade de evitar falsificações.

Já no ano de 1990, o segundo congresso do MST, conforme nos relata Coletti (2005), contou com a participação de 10 mil delegados de todo o país. Nesse momento, o movimento já era reconhecido como um ator social relevante e com um avanço considerável em termos de organicidade e processos

¹⁶ Stédile e Fernandes (1999, p. 67) vão dizer que “Praticamente a única derrota social que ocorreu na constituinte foi na questão agrária, pois em todos os outros itens houve avanços”.

¹⁷ Segundo o Banco de Dados da Luta pela Terra, existem, no Brasil, 126 movimentos de luta pela terra que aturam no país entre os anos de 2000 a 2014.

¹⁸ Este primeiro congresso repercutiu em muitos órgãos de representação de trabalhadores. Em São Paulo, a CUT deu destaque para o evento em seu suplemento semanal n.º. 05, explicitando que a luta dos trabalhadores sem-terra também era uma luta dos trabalhadores da cidade e que essa luta não se tratava apenas de uma luta no campo, mas sim de uma luta que dizia respeito à questão do desemprego e das condições de vida e da unificação de todos os trabalhadores brasileiros.

decisórios. A essência do movimento à época é descrita pela palavra de ordem “ocupar, resistir e produzir” que já era um brado desde 1989, durante o período eleitoral à presidência, vendida por Fernando Collor de Mello. Nesse seu segundo congresso, o país está envolto em um contexto de formação política muito significativo herdado na luta pelas diretas e na elaboração e implantação da Constituição de 1988.

Politicamente, com Collor de Mello na presidência, o posicionamento do governo sobre as questões agrárias era notoriamente oposto ao do MST. Houve, inclusive, repressão das secretarias estaduais do MST com força policial e jurídica, o que, por seu turno, fortaleceu alianças dos ruralistas com o poder estatal. Com a saída de Collor e a entrada de Itamar Franco, o MST foi pela primeira vez (em fevereiro de 1993)¹⁹ recebido por um presidente. Mesmo assim, pouco se avançou na pauta agrária, para além de alguns novos assentamentos no período, marcado entre outros problemas pela total instabilidade de preços e emergência da hiperinflação.

O marco econômico em que se insere a realização do terceiro congresso do MST é a implantação do Plano Real. Sabe-se que a principal característica do Plano Real foi a âncora cambial como instrumento de estabilização dos preços, ou seja, a valorização da moeda nacional em relação ao dólar, o que gerou forte processo de importação, inclusive de gêneros alimentícios, prejudicando ainda mais a situação do agricultor familiar e aumentando a distância entre as realidades do agronegócio de um lado e da pequena produção agrícola de outro (GRAZIANO DA SILVA, 1996). Isso, por sua vez, ratificou, mais uma vez, a concentração de terra e o agronegócio como agentes importantes para o crescimento desigual do Brasil e o favorecimento das elites nacionais (CARVALHO, 2015). Sabe-se que a eficácia do Real na estabilização dos preços internos foi determinante para a vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994.

Em síntese, é ilustrativo observarmos algumas palavras de ordem do movimento que traduzem o caminho e relação do movimento com o Estado. De

¹⁹ Conforme artigo de Bernardo Mançano Fernandes, intitulado “Itamar Franco foi o primeiro a receber o MST”, publicado no Jornal O Globo em 14/07/2011 e disponível em <http://oglobo.globo.com/politica/bernardo-mancano-fernandes-itamar-franco-foi-primeiro-receber-mst-2716132>. Acessado em 21 de agosto de 2016.

1989 a 1994 a palavra de ordem foi “Ocupar, resistir, produzir”. Já em 1995 a palavra de ordem foi “Reforma Agrária é uma luta de todos”. Ou seja, de uma palavra de ordem que destacava o papel do próprio movimento na sua construção social, o MST passa a convocar toda a sociedade para esta bandeira, ao mesmo tempo em que denunciava o governo neoliberal de FHC, governo este que analisaremos com mais acuidade no próximo capítulo, que também tratará do governo Lula.

3 – A questão agrária nos governos FHC I e II e Lula I: ações e contradições

A adoção de políticas neoliberais no Brasil, a partir de 1990, tem como característica central a maior liberdade de ação do mercado sobre os processos econômicos. Ao associarmos isso à dinâmica rural, vemos uma clara distinção entre distintos modelos de desenvolvimento representados por um lado pelo agronegócio e, por outro, pela agricultura familiar.

Fernando Henrique Cardoso (1991), enfatizando que os latifúndios se modernizaram e que a agricultura, em geral, se modernizou, comparou a história da reforma agrária a ilusões. Ao mesmo tempo em que admite a miséria no campo, usa a metáfora da ilusão dizendo:

Nem há no Brasil tanta terra agriculturável e disponível como se imagina, nem o latifúndio improdutivo continua a ser a base da produção e mesmo da estrutura da propriedade agrícola brasileira, nem existem tantos “sem-terra” ávidos pela posse de terra, como se imagina (CARDOSO, 1991, p. 10).

Já no governo Lula, além das promessas de reforma agrária, desenvolvimento rural e diminuição da pobreza, registramos também a opção pelo diálogo com os movimentos sociais e sociedade civil, evitando assim a criminalização da luta pela terra, com impactos positivos nas ações dos movimentos dos movimentos sociais camponeses.

Dito isso, esse capítulo está dividido em cinco tópicos, sendo o primeiro dedicado a uma contextualização mais geral do governo FHC, no que tange a questão agrária. No segundo tópico, buscamos tecer algumas considerações críticas da lógica de desenvolvimento rural do período de Cardoso, destacando alguns projetos postos em prática. Os dois seguintes, dedicados ao governo Lula, seguem a mesma lógica, um de contextualização mais geral e o outro destacando projetos implementados. O último tópico lança luz as diferenças entre os dois governos no que tange aos assentamentos realizados, bem como apresenta a problematização da contabilização desses números.

3.1 – Governo FHC: questão agrária em um contexto de enfrentamento

A violência sobre os movimentos sociais de luta pela terra e sobre os camponeses caracterizou o governo FHC, inclusive com o recrudescimento da violência policial²⁰. O Massacre de Corumbiara, que resultou em 12 mortos incluindo crianças, em agosto de 1995, marcou o início de seu governo e outro massacre – o de Eldorado dos Carajás – marcou definitivamente o governo de Cardoso na história, atuando como evento focal (*focusing event*) considerável.

Este massacre, ocorrido no município de Eldorado dos Carajás, no Pará, evidenciou nacional e internacionalmente que, a luta pela reforma agrária no Brasil era tratada como caso de polícia e não de política. Nesse município, as terras de uma fazenda nominada Macaxeira, eram cedidas pelo governo do estado para um fazendeiro que tinha autorização para exploração de castanha, mas sem o título de propriedade de terras. Terras essas, diga-se de passagem, que deveriam ter sido retomadas pelo governo pelo não cumprimento da lei que lhe instituíra o acesso (OLIVEIRA, 2001).

Antes de avançarmos na explicitação do massacre propriamente dito, cabe adiantar que, segundo Thomas Birkland²¹ (2007), eventos de grande magnitude com a capacidade de engatilhar mudanças em questões dominantes na agenda política podem atuar como evento catalisador (*focusing event*). Esses eventos tem a capacidade de mobilizar grupos de interesse, e podem servir como oportunidades para os grupos politicamente desfavorecidos tentem colocar em pautas suas questões. É assim que analisamos Eldorado dos Carajás.

Não só no Pará, mas em todas as regiões do país, a grande pressão para que as desapropriações ocorressem, notadamente nos anos 1990, se dava por meio das ocupações de estradas, terras e órgãos públicos. As propriedades que eram focos das ocupações eram terras públicas, latifúndios improdutivos,

²⁰ Segundo Oliveira (2001), apenas para ficarmos em 1998, houve registro de mais de mil conflitos em todo o Brasil.

²¹ Birkland (2007) faz um recorte do argumento de evento focal, de John Kingdon (2003), no desenvolvimento de seu trabalho sobre a relação de desastres naturais e mudanças na agenda estadunidense. Kingdon (2003) vai dizer que uma mudança pode ocorrer quando os formuladores de política tomam consciência de um problema existente. Essa compreensão sobre a existência de um problema pode ocorrer para Vergilli (2016, p. 24) “através de três elementos: indicadores, eventos focais e *feedbacks*”.

propriedades com trabalho análogo ao escravo, sob o controle de famílias tradicionais nas regiões. Segundo De' Carli (2004), o processo de ocupação da Fazenda Macaxeira ocorre em março de 1996, todavia, as negociações com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) não prosperam, ocorrendo a reintegração de posse da propriedade.

Em decorrência desse fracasso, no dia 09 de abril, um grupo organiza uma marcha rumo à regional do INCRA, em Marabá, com a finalidade de encontrar em uma audiência com o superintendente local para novas negociações. Durante o trajeto, o grupo optou por acampar num trecho denominado “Curva do S”. A polícia militar foi acionada e, no dia 17 do mesmo mês, em uma ação de intervenção armada, vitimou, no local, 19 Sem Terras²². O massacre de Eldorado dos Carajás tomou proporções internacionais nos veículos de comunicação²³. Sua repercussão, no país, trouxe a questão agrária e a violência no campo para o cotidiano dos brasileiros, forçando o governo a tentar dar respostas rápidas à sociedade.²⁴

Um ano após o massacre, o MST organizou um protesto em escala nacional denominado Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça. O objetivo era chegar a Brasília, em 17 de abril de 1997, saindo de três regiões diferentes do país, com um grande contingente (que chegou a 100 mil pessoas). Este evento teve cobertura nacional e internacional e as fileiras dos trabalhadores marchando foram mostradas por todas as televisões, rádios e jornais da época.²⁵ O Massacre de Eldorado dos Carajás forneceu um caráter de urgência para resolução da violência no campo e da reforma agrária ao mesmo tempo que impulsionou o MST enquanto grupo de mobilização capaz trabalhar com que era refletido pela mídia e de reproduzir símbolos que

²² O saldo final foi de 21 mortos, por conta dos óbitos decorrentes de ferimentos em outros dois manifestantes.

²³ Tema também tratado por muitos estudiosos da área incluindo Oliveira (2001) e Leite et al. (2004).

²⁴ Cabe lembrar que este não foi um fato isolado. Em 1995, no município de Corumbiara, em Rondônia, houve outro massacre, onde foram assassinados 11 Sem Terras.

²⁵ Dois meses depois do massacre de Eldorado dos Carajás foi ao ar a novela de Benedito Ruy Barbosa intitulada O Rei do Gado que deu visibilidade à luta pela reforma agrária para todo o país, expondo, mesmo que ficcionalmente, a realidade dos acampados e assentados MST, a Marcha Nacional por Reforma Agrária foi retratada em um número significativo de capítulos da trama.

aproximaram e sensibilizaram a sociedade, com o problema da crise da má distribuição de terra e da desigualdade no campo.

Interpretando todo este processo, à luz das contribuições de Birkland e Wernement (2013), de certa maneira, a atenção dos formuladores de se voltou para as demandas do movimento como um problema de toda a sociedade e, por consequência, um problema governamental que necessitava de ações imediatas para reduzir a violência no campo. Como consequência, o MST termina os anos 1990 como um reconhecido ator político.

Para que um evento seja classificado como evento catalizador, segundo Wernement (2015), é necessário que ele seja grande e bastante raro que possibilite uma reviravolta tanto nos meios de comunicação quanto no posicionamento governamental. Em outras palavras, um evento deve ser capaz de mobilizar a mídia para ser um canal para que as demandas geradas pelo evento sejam respondidas pelo governo. Nesse sentido, é importante apresentar a narrativa da mídia sobre a reforma agrária, a partir do Massacre de Eldorado dos Carajás.

A violência no campo anda interlaçada a história do Brasil, todavia, a partir da redemocratização, o que se esperada com a Constituição Cidadã, era que a violência no campo arrefecesse, o que não ocorreu. Em março de 1989, ocorre no Rio Grande do Sul o massacre na Fazenda Santa Elmira, com 27 mortos (BEZERRA, 1999). Em agosto de 1995 ocorreu em Rondônia o Massacre de Corumbiara, na Fazenda Santa Elina, com 12 mortos. Em 1996, tem-se o assassinato de 21 trabalhadores em Eldorado dos Carajás. Ademais, não se pode deixar de mencionar o massacre de Felisburgo em Minas Gerais com 5 mortos, já em 2004. Desses massacres, indubitavelmente foi o de Eldorado dos Carajás, no Pará, que transbordou para a sociedade, a gravidade da violência no campo.

Cabe lembrar, segundo Carvalho (2015), que a violência não é expressa somente no número de mortes; ela deve ser entendida de maneira mais ampla de modo a incluir ameaças de morte, tentativas de assassinato e agressões físicas, expulsões por parte de grileiros e fazendeiros ou despejos executados pelo Estado. Entretanto, quanto mais concentrada a estrutura agrária, segundo o autor, maior é o poder econômico e extraeconômico dos donos da terra, gerando lastimáveis fatos que marcaram a história recente do país, conforme

podemos ver na tabela a seguir, que ilustra apenas alguns dos muitos fatos ocorridos na história recente do país.

Para demonstrar as dimensões e narrativa que passou a tomar conta dos veículos de mídia analisamos as capas de jornal a Folha de São Paulo, de 1989 a 1998, considerando que elas têm um poder grande de comunicação na qualidade de manchete principal. Fotos de capa são os elementos comunicativos mais visto na publicação, seja pelos assinantes e seus familiares, pelas pessoas que compram os jornais nas bancas ou mesmo pelas pessoas que circulam em frente às bancas de revistas, onde as capas dos jornais diários são expostas. Nesse sentido, analisamos 3.650 capas disponíveis no acervo on-line do jornal a Folha de São Paulo e o resultado que obtivemos está expresso no quadro 1.

Quadro 1 – Descrição das Manchetes do Jornal Folha de São Paulo (1989 a 1998)		
Ano	Número de Capas	Assunto Predominante
1989	01	Massacre Fazenda Salto do Jacuí
1990	02	Encaminhamento judicial sobre a morte de Chico Mendes.
1991	-	
1992	-	
1993	-	
1994	-	
1995	03	Posicionamento do presidente FHC frente as ações dos movimentos de luta pela terra, visão do governo de radicalização dos movimentos sociais.
1996	15	Massacre de Eldorado dos Carajás, posicionamento dos movimentos sociais, reestruturação das polícias fundiárias, posicionamento da bancada ruralista, tentativa de enfraquecimento do movimento social.
1997	20	Posicionamento do "humor nacional" em prol a reforma agrária, articulações do governo e ruralistas, rearticulação do MST quanto a novas estratégias de pressão, pacote governamental para reforma agrária.
1998	07	Tentativa de deslegitimar o movimento social e ações do MST.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir das Manchetes disponíveis acervo on-line do jornal a Folha de São Paulo (acervo.folha.uol.com.br)

Essa análise, levando em consideração 10 anos de capas, demonstra um aumento de atenção por parte do jornal analisado sobre políticas públicas de reforma agrária a partir do Massacre de Eldorado dos Carajás.

As três primeiras capas que correspondem aos anos 1989 e 1990 focam a violência no campo e o desenrolar judicial sobre a morte de Chico Mendes. Entre 1991 e 1994 não houve atenção à questão agrária no meio de

comunicação analisado. Já, em 1995, a questão agrária passa a ser observada durante o ano, sendo que as 03 capas dedicadas ao tema apontam para a ocupação de terras pelos movimentos sociais. Todavia, em contrapartida, as capas demonstram um governo que vê os movimentos sociais como radicais e não abertos ao diálogo.

Em 1996, quinze capas apontam para questão agrária, inicialmente com foco na violência no campo e as ações do governo com o objetivo de reestruturar as políticas fundiárias, por outro lado, também dão visibilidade à bancada ruralista, que com seu discurso, busca enfraquecer os movimentos sociais. No ano seguinte, o de 1997, é o que ocorre a maior incidência de capas tratando do assunto, com 20 manchetes principais. Nesse ano em questão, ocorre a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça com grande repercussão nacional e internacional, o que, por seu turno, repercutiu também na Folha de São Paulo que, não obstante a isso, também destacou, em suas manchetes, a articulação dos ruralistas junto ao governo para inibir os avanços da reforma agrária e para o enfraquecimento da imagem dos movimentos sociais. Ainda no ano de 1997 também se encontram abordados temas como o pacote governamental de reforma agrária e a rearticulação do MST para o enfrentamento desse novo programa. Por fim, em 1998, pode-se perceber o claro posicionamento e descontentamento do governo com o MST e a tentativa de deslegitimação, via meios de comunicação, do movimento social.

As capas trazem evidente mudança de posicionamento do governo sobre essas políticas pós evento. Nesse sentido, o evento segundo Kingdon (2003) impulsionou com que a questão agrária entrasse na agenda, levou a reforma agrária para pauta governamental, atraindo a atenção política e, com isso, ocasionando a mudança na política.

Entre as mudanças de políticas implantadas no governo FHC estão: o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (ProCera), Projeto Lumiar, relacionado a apoio técnico para beneficiados de reforma agrária, e, entre outros, o Banco da Terra, que depois de significativas modificações passa a se chamar, no governo Lula, Programa Nacional de Crédito Fundiário, programa que, na ótica neoliberal estimulava o mercado de compra e venda de terras, ou seja, uma reforma agrária de mercado, apresentados no próximo tópico.

3.2 – A lógica neoliberal da política agrária no governo FHC

De acordo com Bianchini (2015) podemos afirmar que até os anos 1990 não existia no Brasil políticas adequadas de financiamento rural para a pequena propriedade e agricultura familiar. Será a partir das mobilizações sociais por parte dos agricultores familiares que, em 1994, vai se criar o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE), precursor do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1994.²⁶

Mesmo sem uma definição clara do seria agricultura e agricultor familiar, alguns limites foram estabelecidos em meio a esta institucionalização e normatização legal, que culminou com o PRONAF, dentre elas o tamanho da propriedade que não poderia exceder 4 módulos fiscais e a predominância da renda ser de origem agrícola. Todavia, dois fatores devem ser levados em consideração nesse processo: o primeiro é que ele é fruto das mobilizações sociais e o segundo é que, em seu princípio, o escopo do programa era significativamente limitado.

Levantamentos de Carvalho (2015), demonstram que, em 1995, os créditos eram concedidos a uma taxa de 16% ao ano, significativamente elevada. Em 1996, foram reduzidos para 12% ao ano, ainda altos. Ademais, foi apenas em 1997 que houve a inclusão de novos beneficiários, como pescadores artesanais, agricultores e seringueiros extrativistas e uma nova redução da taxa de juros para 6,5% ao ano e criação de novas linhas. Todavia, segundo Graziano da Silva (1998, apud Carvalho, 2015) o valor liberado, até 1997, quando confrontado com o público potencial, daria menos de R\$ 120,00 por ano para cada família de agricultores rurais para a aquisição de máquinas, equipamentos, melhorias em infraestrutura, compra de mudas e animais. Em outras palavras, mais uma prova de como a lógica neoliberal do governo FHC tratou a reforma agrária.

²⁶ Segundo Bianchini (2015), a primeira iniciativa para atendimento ao pequeno agricultor rural, na década de 1990, ocorre através da "Proposta e recomendação de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural" que tinha como finalidade, entre outras coisas, atender a produção de produtos impactados pelo MERCOSUL, conforme Portarias do extinto Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, n. 692, de 20 de novembro de 1993 e nº 42, de 24 de janeiro de 1994.

Cabe lembrar também que em 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, rebatizado como Ministério de Política Fundiária e Agricultura Familiar, em 1999 e transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2000.²⁷

Ainda em 1997 o governo lança a publicação intitulada “Reforma Agrária compromisso de todos”, documento este bastante contraditório, que buscava apresentar os consensos entre o governo, os movimentos sociais e latifundiários, para balizar as políticas públicas que norteariam as ações do governo. Segundo o documento, foram sete pontos consensuais que, em tese, balizariam a política agrária do período, a saber:

- i) uma política de desenvolvimento rural é necessária e deve integrar a reforma agrária com o fortalecimento da agricultura familiar;
- ii) o processo de reforma agrária exige a ação articulada dos diversos órgãos e dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), bem como dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- iii) a execução da reforma agrária precisa de procedimentos burocráticos mais ágeis e eficientes e do aumento da capacidade administrativa do governo;
- iv) a realização efetiva da reforma agrária exige a alocação e a liberação oportuna dos recursos orçamentários e financeiros, para o cumprimento das metas fixadas pelo governo;
- v) legislação agrária brasileira precisa ser atualizada e os processos jurídicos acelerados;
- vi) o desenvolvimento sustentável dos assentamentos é condição imprescindível para o sucesso da reforma agrária;
- vii) todo esse processo exige parcerias entre os diversos atores governamentais e não-governamentais (CARDOSO, 1997, p. 04).

Interessante observar que Cardoso, no documento citado, deixa claro que a reforma agrária está muito além da redistribuição de terras, recuperando, em seu conteúdo, a desigualdade no rural e o déficit social que o latifúndio trouxe ao país e a preocupação do governo com a violência no campo. Não obstante, a visão de futuro apresentada é de que, em tese, políticas públicas iriam trazer uma sociedade mais desenvolvida.

²⁷ No governo interino de Temer, o MDA foi extinto em 12 de maio de 2016, tendo suas competências sendo transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e, no dia 27 do mesmo mês para a Secretária Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário subordinada à Casa Civil da Presidência da República.

Derivaram daí os programas de FHC para a questão agrária, entre eles, o Projeto Lumiar de assistência técnica, o Projeto Emancipar, destinado a emancipação de assentamentos, o Cédula da Terra, o Projeto Casulo, desenvolvido em parcerias com prefeituras para implantação de assentamentos. De modo mais esquemático temos:

3.2.1 – PROCERA

O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) é anterior ao governo FHC, tendo sido criado em 1985, com o objetivo de “(...) *aumentar a produção e a produtividade agrícolas dos assentados da reforma agrária, com sua plena inserção no mercado, e, assim, permitir a sua ‘emancipação’, ou seja, independência da tutela do governo, com titulação definitiva*” (REZENDE, 1999, p. 01). Todavia, o programa se tornou efetivo apenas em 1993, com recursos subsidiados para custeio de produção, investimentos e pagamentos às cooperativas, não cobrindo, porém, investimentos em infraestrutura dos assentamentos. Para Verges (2011, p. 54):

Dentre os impasses, pode-se citar a insuficiência, a descontinuidade e a demora nos processos de liberação, contratação e pagamento dos mesmos, o que trouxe consequências negativas quanto à produção e renda dos agricultores assentados, como reflexo direto sobre a capacidade de pagamento. Além disso, o acesso ao crédito estava associado a determinados pacotes técnicos de modernização da agricultura, o que gerou forte dependência dos assentados em relação a assistências, que, quase sempre, não ocorreram.

Por fim, o PROCERA, devido a sua ineficiência e o alto grau de inadimplência, se funde, em 1999, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

3.2.2 – Projeto Lumiar

O projeto Lumiar foi uma iniciativa do Ministério Extraordinário de Política Fundiária e tinha como objetivo a descentralização da assistência técnica em assentamentos rurais de reforma agrária. A coordenação do projeto ficou a cargo do INCRA e Ministério da Agricultura, o Banco do Brasil, do Nordeste e da Amazônia eram as instituições financeiras de intermediação. Também estavam envolvidos para do desenvolvimento do projeto entidades

de representação dos governos estaduais e de representantes dos trabalhadores rurais.

Resumidamente, o projeto tinha como objetivo a formação de equipes locais de assistência técnica, que envolviam capacitação e orientação do agricultor através de metodologias coletivas de aprendizagem, com a finalidade de proporcionar o desenvolvimento autônomo dos assentamentos. Entretanto, segundo Moreira (1997) as especificações de formação e as metodologias empregadas no projeto, acabaram por tornar inviável ou irreal a formação das equipes e a efetivação dos projetos em todo o território nacional e, muito em função disto, foi extinto em 2000.

3.2.3 – Projeto Emancipar

A finalidade desse projeto era assegurar que todo beneficiário do programa de reforma agrária fosse capaz de atingir a independência econômica, através da integração dos assentados com a comunidade à que o assentamento foi inserido. Essa integração geraria, em tese, inserção social e econômica dos trabalhadores rurais e por consequência o desenvolvimento local e regional. Sobre a emancipação, segundo Cardoso (1997, p. 20):

Os assentamentos serão considerados em condições de emancipação, quando a sua capacidade de receber famílias estiver esgotada, sua situação dominial definida, seus serviços e obras básicas executados ou em execução e a comunidade integrada, social e economicamente, às economias local e regional

Mas, é fundamental lembrar que um assentado emancipado deixa de ter a concessão do uso da terra para ter o título definitivo de propriedade, podendo, inclusive vendê-la.

3.2.4 – Reforma Agrária de Mercado

Indubitavelmente, na mais neoliberal de todas as ações para a questão agrária, o Brasil contou com o financiamento do Banco Mundial para a conhecida Reforma Agrária de Mercado, em experiências tais como: Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza. Estes programas, segundo Moura (2015, p. 07) “transformaram o Brasil na maior

experiência de reforma agrária de mercado do Mundo, tanto em número de famílias 'beneficiadas' quanto em volume de recursos gastos".

Na lógica de mercado, o governo implementa programas de acesso à terra através de financiamentos de longo prazo. A partir de uma experiência denominada Cédula da Terra, estrutura-se o Banco da Terra, viabilizado através de um projeto do Banco Mundial que visava a diminuição da pobreza e melhoria de vida dos trabalhadores rurais. A lógica neoliberal se expressa na medida em que é pela compra e venda que se estabelece a distribuição fundiária, ampliando o mercado de terras, gerando especulação e consequente endividamento dos trabalhadores demandantes de terras. Em outras palavras, a reforma agrária deixaria de ter a participação do Estado e passaria a ser uma negociação financeira entre vendedores e compradores, ou latifundiários de um lado e sem terras de outro.

As regras para a negociação da terra mostravam o grau de permissividade em prol dos latifundiários, a saber: a) os financiamentos deveriam ter taxas de juros de mercado; b) a terra financiada se tornaria um bem alienado a dívida; c) o agricultor para ser elegível à terra teria que fazer parte de uma associação; d) a partir do cadastro com essa associação e de acordo com o critério da mesma que o agricultor se tornaria parte do programa e, e) a terra a ser financiada seria escolhida e disponibilizada pelo proprietário da terra. Por tudo isso, essas políticas não conseguiam cumprir o prometido, uma vez que, conforme Moura (2015, p.07):

Na prática, a "reforma agrária de mercado" beneficia o vendedor (o fazendeiro) e não o comprador (o sem-terra), uma vez que o primeiro vende uma terra de má qualidade, que há anos ele queria desfazer-se, com o preço elevado. O comprador com o tempo terá dificuldades de saldar a dívida devido às dificuldades de produzir e comercializar. Assim, terras que não cumprem a sua função social (...), e que são passíveis de desapropriação, são vendidas a preços inflacionados aos camponeses.

Por fim, o Banco da Terra foi mais uma tentativa de escamotear os problemas enfrentados pelo governo, devido as pressões sociais pela reforma agrária. A obviedade da ineficiência de uma reforma agrária via mercado, sem participação estatal, é gritante e se mostrou mais um fracasso neoliberal no enfrentamento da questão agrária no Brasil.

Em síntese, a publicação “Reforma Agrária, compromisso de todos”, segundo Fernandes (1999, p. 244), “expressa uma política agrária que o Movimento [MST] vem combatendo, porque continua excluindo os trabalhadores das decisões políticas”.

3.3 – A questão agrária no governo Lula

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, foi apoiada pelos movimentos sociais, muito em função da esperança de alterações significativas na questão agrária nacional.

Ainda no programa de governo, o então candidato, propunha uma reforma agrária, via desapropriação de terras por interesse social, conforme estabelecido na Constituição. Avançando nesse sentido, insistia em uma reforma agrária que não só assentaria famílias e ofertaria crédito, mas também recuperasse assentamentos rurais já existentes, com incentivo à produção e integração de alimentos, propiciando o abastecimento local, regional e nacional. Conforme o documento “Um Brasil para Todos”²⁸, lemos:

§ A ampliação da produção de alimentos por meio de uma política agrícola dirigida para o binômio agricultura familiar e agricultura organizada em bases empresariais. Essa política, que terá como base o fortalecimento da agricultura familiar através de políticas de crédito estáveis previstas nas leis orçamentárias da União, assistência técnica e políticas sociais, visa melhorar as condições de trabalho e renda das famílias exclusivamente agrícolas, que residem no campo e trabalham a terra por conta própria, e das famílias rurais cujos membros combinam atividades agrícolas e não-agrícolas;

§ Fortalecer os centros de pesquisa e de extensão agrícolas, que deverão estar integrados a esses programas, atuando junto às comunidades e associações de pequenos agricultores para desenvolver tecnologias e práticas apropriadas às suas atividades;

§ Realizar a Reforma Agrária no Brasil, de forma a contribuir decisivamente para a construção da Nação e o fortalecimento da democracia (UM BRASIL PARA TODOS, 2002, p. 22).

²⁸ Proposta do governo detalhada que abrange desenvolvimento rural, articulação entre agricultura familiar, trabalho, cooperação, segurança alimentar, disponível no programa “Vida digna no campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar”. Disponível em <http://www.agr.feis.unesp.br/plano_agricola_lula.pdf>. Acessado em 05/01/2017.

Cabe frisar que é inegável que enquanto programa, a iniciativa mais significativa do primeiro mandato de Lula foi a criação do II PNRA. No que se refere às suas metas, lemos no documento oficial:

Seus metas representam a realização do maior plano de reforma agrária da história do Brasil. Até o final de 2006 serão 400 mil novas famílias assentadas; 130 mil famílias terão acesso a terra por meio do crédito fundiário e outras 500 mil adquirirão estabilidade na terra com a regularização fundiária. São mais de 1 milhão de famílias beneficiadas e mais de 2 milhões de novos postos de trabalho gerados (INCRA, 2003, p. 5)

As divergências se os números foram ou não alcançados já são conhecidas. Segundo o Incra, no que tange o número de famílias assentadas, totalizando 95% da meta, contudo, estudiosos do tema indicam problemas também na contabilização do governo Lula (OLIVEIRA, 2006). Para Sauer e Souza (2008, p. 80), o Governo Lula não priorizou a reforma agrária. Apesar de aumentar substantivamente os recursos para a desapropriação e de investir na qualidade dos assentamentos (o que torna a reforma agrária de Lula superior à das gestões anteriores), o governo fez uma opção clara pelo agronegócio. Para ratificarem suas afirmações dos dois autores diferenciam os recursos destinados a agricultura patronal e a agricultura familiar, tendo a primeira, recursos da ordem de R\$ 50 bilhões no Plano Safra 2006/2007, ao passo que os da segunda, totalizaram R\$ 10 bilhões (SAUER e SOUZA, 2008 p. 80).

Um diferencial no que tange a estrutura ou desenho de assentamentos desse governo foi a implantação de assentamentos nos modelos: “Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento Sustentável na Reforma agrária”, o primeiro com iniciativas desde a arrecadação de terras até a implantação do assentamento e o segundo destinado à recuperação de assentamentos via Ministério do Desenvolvimento Agrário (ALBUQUERQUE, 2006).

Em síntese, após analisar toda a documentação divulgada pelo governo, Carvalho Filho (2007) conclui que o programa de governo, que tinha como objetivo uma reforma agrária ampla, massiva e de qualidade, como parte fundamental do projeto de desenvolvimento nacional, ficou muito aquém de seus objetivos iniciais. Para o autor, no que tange o primeiro mandato, este foi

marcado pelo “esvaziamento da proposta e da concepção da reforma agrária” (CARVALHO FILHO, 2007)²⁹.

No que tange o posicionamento da Bancada Ruralista, cabe dizer que ela é uma agremiação antiga e conservadora no Congresso, mas não tem status jurídico definido. Atualmente expressa suas opiniões públicas por meio da Frente Parlamentar da Agropecuária (CARVALHO, 2010). Mas já é um fato recorrente na história do país as articulações dos grandes proprietários de terra e seus representantes no poder, a fim de manter a reforma agrária fora do processo de tomada de decisão. Para Costa e Lubliner (2004, p. 10), a questão agrária mais recente o Brasil, “(...) inclui novas e velhas questões demandadas pelos ruralistas no sentido de frear um possível avanço da justiça social no campo, alargando as possibilidades de ampliação do agronegócio no território brasileiro”. Ainda nessa perspectiva Fernandes (2003, p. 03) acrescenta: “(...) os ruralistas também criaram a tática de transferir a questão agrária do território da política, do campo dos direitos dos trabalhadores, para o território do mercado e do capital, onde os trabalhadores são plenamente subalternos”.

Quando os proprietários de terra passam a participar dos rumos da reforma agrária, via representação, ou seja, os representantes do latifúndio passaram a permear e estar presente nas indicações para o Ministério da Agricultura e demais órgãos de decisão, propiciam a formação de coalisões para “defender” os interesses de seus representados e os seus próprios.

Em um processo complexo no qual se inter cruzam a articulação política, a mobilização social, existe também, manifestações violentas contrárias aos movimentos de luta pela terra, especialmente o MST, em um cenário no qual os ruralistas culpam o governo por ser conivente com os movimentos sociais. Ou seja, após 2003, a partir do início do governo Lula, os latifundiários, mesmo que em ações localizadas, se armaram e/ou criaram milícias para atuar contra os sem-terra. Como exemplo, podemos listar o Primeiro Comando Ruralista (PCR), criado em 2003, no Paraná³⁰, mas tendo também representação no Mato Grosso

²⁹ Texto na íntegra disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0102200709.htm>> acessado em 02/01/2017.

³⁰ Em entrevista à Maschio (2003), o então presidente da UDR, Luiz Antônio Nablan Garcia, critica e considera precipitada a criação do PCR, nas palavras dele: "Nunca na história o produtor precisou se organizar em milícias armadas para se defender". Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1603200302.htm>>. Acessado em 01/02/2017.

(MASCHIO, 2003a). Paradoxalmente, em junho de 2003, a UDR, na pessoa de seu presidente Marcos Prochet, vai declarar ao jornal Folha de São Paulo, que a culpa da organização, armamento e formação e milícias é do presidente. Entre as denúncias por ele feita e usadas como justificativa para isso estavam o aumento das “invasões” de terra após a posse de Lula, que segundo Prochet, no noroeste do Paraná teriam subido de 86, em 2000, para 102, em 2003, ou seja, 16 novos acampamentos, além de 17 revogações de ordens de prisões expedidas para lideranças do MST (MASCHIO, 2003b).

Um grande desafio para o Presidente Lula, ao contrário de seu antecessor, seria driblar a pressão dos fazendeiros e, ao mesmo tempo, atender as demandas dos movimentos de luta pela terra para não ser acusado de não cumprir suas promessas de campanha.

3.4 – Políticas Agrárias no governo Lula

A criação de novos assentamentos, como o esperado pelos movimentos sociais que apoiaram a candidatura de Lula, não ocorreu. Porém, deduzir disso que não ações em prol das questões agrárias seria errôneo. Há que se ter em conta que houve um conjunto de ações voltadas a cumprir parte do prometido no plano de governo, dentre elas a inclusão de “políticas de crédito fundiário para regiões e setores específicos” para, segundo o discurso oficial, “enfrentar a crise social e fomentar as cooperativas, a agricultura familiar e a economia solidária” (UM BRASIL PARA TODOS, 2002, p. 21). Ademais, temos também o Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Pronaf, que já existia, mas ganhou maior relevância e vulto financeiro no governo do petista.

3.4.1 – Programa Fome Zero

O Fome Zero, criado no primeiro mandato de Lula, foi um programa de enfrentamento da fome que envolveu todos os Ministérios. Primeiramente, contou com a estrutura do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Em sua proposta original a ideia era combinar políticas estruturais, específicas e locais, sendo, segundo Maria Carmelita Yasbek (2004), um aspecto positivo do Programa, era a integração entre os órgãos federais

envolvidos nas ações³¹. O foco do programa era a convergência das chamadas políticas estruturais que incluíam a Reforma agrária. Essas políticas estruturais estão descritas no quadro 2.

Quadro 2 – Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero	
POLÍTICAS ESTRUTURAIS	Geração de Emprego e Renda Previdência Social e Universal Incentivo à Agricultura Familiar Intensificação da Reforma Agrária Bolsa Escola e Renda Mínima
POLÍTICAS ESPECÍFICAS	Programa Cupom de Alimentação Doações de Cestas Básicas Emergenciais Manutenção de Estoques de Segurança Segurança e Qualidade dos Alimentos Ampliação do PAT Combate à Desnutrição Infantil e Materna Ampliação da Merenda Escolar Educação para o Consumo e Educação Alimentar
POLÍTICAS LOCAIS	Áreas Rurais
	Apoio à agricultura familiar Apoio à produção para autoconsumo
	Pequenas e Médias Cidades
	Banco de alimentos Parcerias com varejistas Modernização dos equipamentos de abastecimento Novo relacionamento com supermercados Agricultura urbana
	Metrópoles
	Restaurantes populares Banco de Alimentos Parcerias com varejistas Modernização dos equipamentos de abastecimento Novos relacionamentos com as redes de supermercados

Fonte: MDA, 2010, p. 20.

A defesa da reforma agrária nos moldes do programa baseava-se na ideia de que o Fome Zero contribuiria para o combate à concentração fundiária e de renda no país. Esse combate seria feito através de quatro premissas:

³¹ No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi criado o programa Rede de Proteção Social, compondo um pacote de programas que compunha uma frente de ação, voltada ao combate à pobreza, através de transferência monetária, com o objetivo de proteger famílias de baixa renda da vulnerabilidade social (DRAIBE, 2003). Rede de Proteção Social era composta por 12 programas, a saber: Bolsa Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Escola, Auxílio Gás, Brasil Jovem, Abono Salarial PIS/PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadoria e pensões rurais, Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas) e Renda Mensal Vitalícia.

redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e dinamizar as economias regionais. Inclui-se aí a promessa da geração de empregos. O leque de programas incorporados no programa Fome Zero cresce sendo criados novos programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a incorporação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), esses inequivocamente impactantes no desenvolvimento rural.

3.4.2 – Criação e fortalecimento de mercados institucionais

Tanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) quanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são os mais conhecidos exemplos no Brasil de mercados institucionais. Em síntese, esses mercados foram criados ou ampliados para servirem de estímulo para a diversificação da produção, notadamente de alimentos, e a ajuda no desenvolvimento de assentamentos rurais em todo o país, associado com a segurança alimentar e nutricional, especialmente direcionada aos beneficiários de merenda escolar. O PAA é destinado à aquisição de produtos oferecidos por agricultores familiares e o PNAE, que por ter sido criado em 2009, foge ao escopo desse estudo, estabelece a obrigatoriedade de que 30% das compras destinadas ao abastecimento das escolas públicas seja efetuado junto à agricultura familiar. O acesso a estes mercados institucionais, se tornou um canal de escoamento fundamental à produção agrícola dos agricultores familiares ou camponeses (CARVALHO, CUNHA; MOLINA, 2014).

Especificamente sobre o PAA, criado em 2003, em seus dois primeiros anos ele não apresentou muito sucesso, porém, após a expansão do programa ele passa a ganhar corpo inclusive com projeção internacional (GRISA e SCHNEIDER, 2015)³². Inicialmente, esse programa foi pensado como estratégia para superar os obstáculos na comercialização da produção dos agricultores familiares. Elaborado no conjunto das ações do Programa Fome Zero, integrou diversos ministérios de modo a garantir, pelo menos em tese, o fornecimento de

³² O programa tem reforço nas suas ações em 2009 (período não contemplado em nossa análise) com as alterações no Programa Nacional de Alimentação Escolar e na Lei No. 11.947, de 16 de junho de 2009. Essa lei determina o mínimo de 30% dos recursos federais passem a ser destinado a alimentação escolar.

alimentos à população em situação de insegurança alimentar. Este mecanismo federal tem importância cabal para agricultores familiares assentados, pois cria alternativas de escoamento da produção para mercados locais (CARVALHO, CUNHA; MOLINA, 2014).

3.4.3 – PRONAF

O Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF) é o grande projeto para meio rural nos 12 anos que nos propomos a analisar nessa dissertação. Ele é criado no governo FHC, porém, avança consideravelmente a partir de 2003 no governo Lula. Para ilustrar essa última afirmação, observando os valores disponibilizados pelo governo, podemos perceber a diferença: se em 2002, último ano do governo FHC, o valor disponível foi de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, ele salta para R\$ 3,8 bilhões em 2003, em uma escala crescente que termina o primeiro governo Lula, disponibilizando R\$ 8,6 bilhões em créditos³³. Ademais, outras alterações foram introduzidas, já no Plano Safra de 2003/2004, a saber:

- PRONAF Alimento: incentivou o cultivo de alimentos que faziam parte do programa Fome Zero em consonância com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar;
- PRONAF Fome Zero (Grupo B³⁴): previa uma linha de crédito de, no máximo, R\$ 1.000,00, destinada a assistência técnica;
- PRONAF e PROJER Rural: destinado a financiamento de máquinas e equipamentos em atividades de Turismo Rural e também no PRONAF MULHER, PRONAF Jovem E PRONAF agroecologia;
- PROJER Família Rural do PRONAF: que contemplava agricultores mais capitalizados;
- Cartão PRONAF: tinha a finalidade de facilitar a operacionalização das propostas de crédito e refinanciamento de dívidas;

³³ Os valores nos anos seguintes continuam em ascensão, atingindo, para safra de 2014/2015 a cifra de R\$ 24 bilhões.

³⁴ O PRONAF era dividido em linhas de crédito de acordo com o enquadramento do beneficiário que poderia ser Grupo A, B ou A/C.

Ademais a essas diferenciações, a partir de 2003, houve o incentivo as cooperativas de crédito no intuito de fortalecer o cooperativismo e as cooperativas para que essas se transformassem nos principais agentes do PRONAF.

Para se verificar o grau de mudanças nesse que foi o principal elemento financiador da agricultura familiar em todo o período, cabe verificar as alterações no ano seguinte, no Plano Safra 2004/2005. Nesse plano foi incorporado a Poupança Rural que passou a ser a principal fonte de financiamento do programa, além das seguintes novidades: i) Pronaf Custeio da Agroindústria Familiar; ii) nova política de assistência técnica e extensão rural; iii) O Pronaf Jovem que passou a ser uma linha específica de financiamento, destinada a jovens até 25 anos, no último ano da escola técnica; iv) Pronaf Mulher, que também passou a ter uma linha de crédito própria, com taxas de juros diferenciadas; v) linhas de crédito especiais e regionais voltados para o seminário e para região amazônica; vi) consolidação do Pronaf Agroindústria e Floresta e, vii) criação do Seguro da Agricultura Familiar.

Na edição de 2005/2006, o objetivo do Plano Safra, era adequar as linhas de financiamento já existentes à realidade agrária, com o objetivo de facilitar o acesso as linhas de crédito. O destaque desse período é a extensão do projeto para os fumicultores (BIANCHINI, 2015)³⁵.

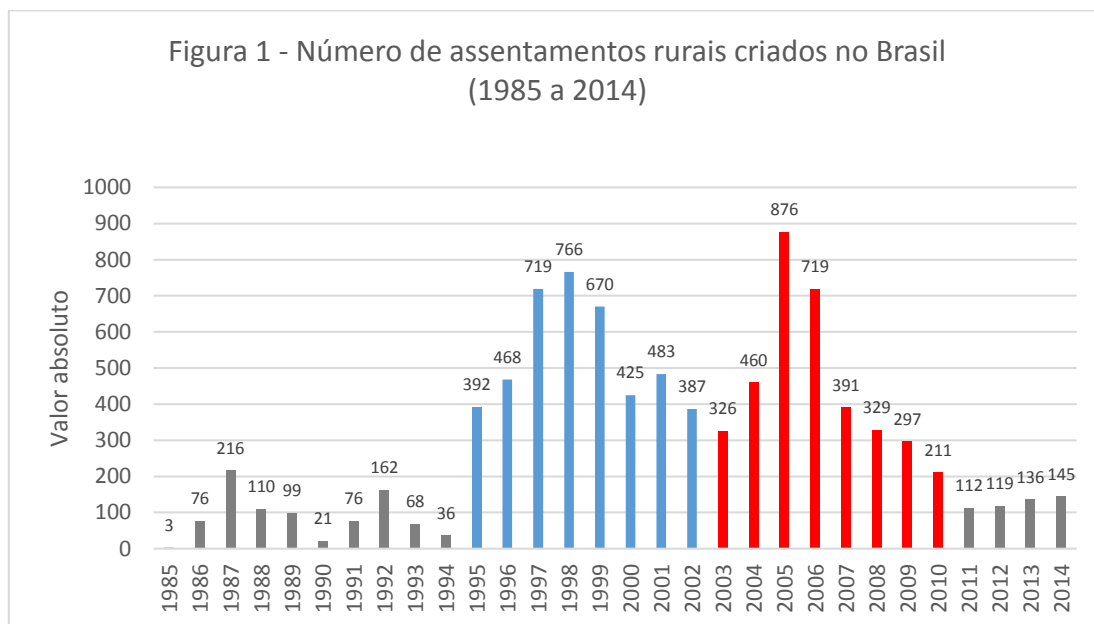
3.5 – Comparações inevitáveis

O governo FHC, compreendido entre os anos de 1995 e 2002 foi, paradoxalmente, o que mais assentou famílias³⁶ até hoje e, em contrapartida, o que registrou aumento da violência no campo. Sobre os números de famílias assentadas e a criação de assentamentos, as figuras 1 e 2 ilustram bem as diferenças entre os dois mandatos dos governos FHC (1995-2002) e, para

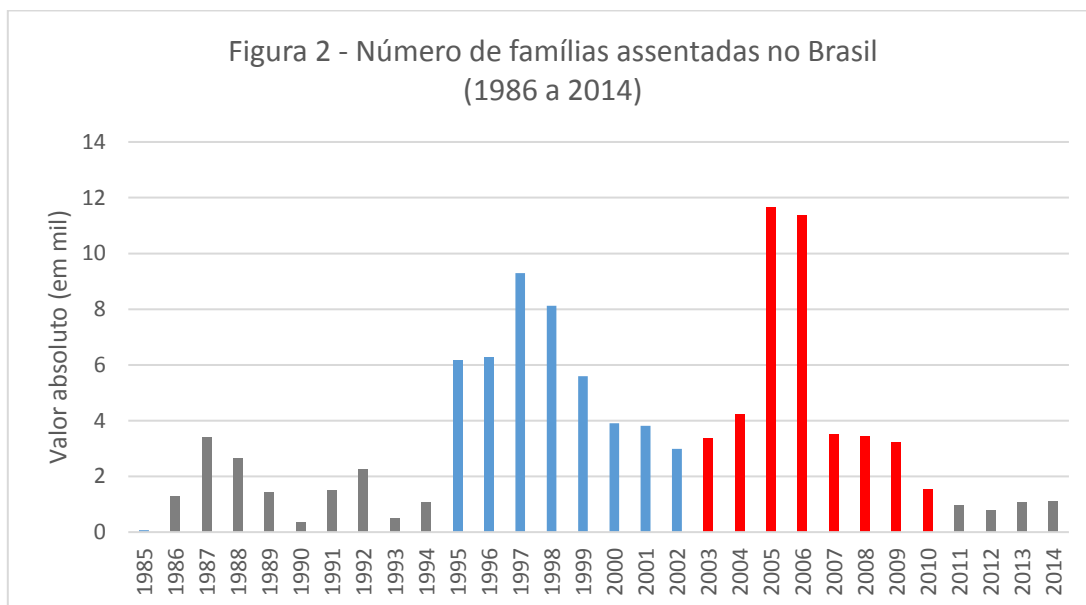
³⁵ Os fumicultores não eram contemplados pelo PRONAF desde a safra 2001.

³⁶ A literatura especializada e autores como Scolese (2005) irão apontar que para atingir esses números o governo lançou mão de vários artifícios entre eles a recontagem, a autorização de considerar como famílias assentadas as que haviam recebido autorização para entrar em qualquer área do adquirida pelo governo federa, estadual e municipal, utilizar como assentado a capacidade de famílias de assentamentos e não o número real de assentados da área e em alguns casos considerar como assentado trabalhadores rurais que já haviam falecido (ALBUQUERQUE, 2006, p. 87).

efeitos de comparação, de seu sucessor, o governo Lula (2003-2010), o primeiro destacado em azul e o segundo em vermelho.



Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra (2015).



Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra (2015).

No que tange o número de assentamentos rurais criados, foram 4.310 por Cardoso e 3.609 por Lula. Já sobre o número de famílias assentadas, FHC assentou 461.066, enquanto Lula assentou 418.593 durante seu mandato. Estes números foram muito difundidos, de modo a reforçar a ideia de que o governo FHC foi o que mais assentou famílias, o que de fato é verdade. Todavia, também

foi o governo no qual mais famílias de pequenos agricultores perderam suas terras e também mais trabalhadores rurais perderam empregos, o que pode ser comprovado pela confrontação dos dados estruturais dos Censos Agropecuários (IBGE, 2009).

O projeto de desenvolvimento rural pautado pelo governo FHC se deu em um contexto marcado pela orientação neoliberal na condução da política econômica que ratificou o agronegócio como um setor dinâmico a ser incentivado. Nesse sentido, deixamos claro que existem duas dinâmicas distintas no campo brasileiro, uma ligada às grandes empresas transnacionais financeirizadas que oligopolizam a produção agropecuária, a montante e a jusante, e outra caracterizada pela agricultura familiar fragilizada e subordinada à primeira. Se a primeira domina o mercado, a segunda necessita de políticas públicas para sua reprodução social.

4 – *Agenda-Setting*: fundamentações teóricas e metodológicas

Como já ressaltado nos capítulos anteriores, nosso objetivo é analisar a movimentação e a trajetória da questão agrária na agenda governamental. Por isso, no capítulo 2, apresentamos o debate teórico mais geral sobre a questão agrária brasileira. Feito esse resgate, buscamos lançar luz à questão agrária, especificamente, nos três mandatos analisados. Nos cabe agora, a partir dos estudos de agenda, recuperar suas contribuições clássicas, além de dar visibilidade à importância das reflexões contemporâneas para interpretar as políticas públicas. Assim, o objetivo desse capítulo, que se inicia com uma breve recuperação das contribuições clássicas que consolidaram os estudos de agenda, é avançar nas perspectivas contemporâneas de políticas públicas. Para cumprir os objetivos propostos, este capítulo está dividido em 3 tópicos. No primeiro tópico, o intuito é apresentar o papel das ideias e dos atores na constituição da agenda governamental, notadamente em sua fase pré-decisória. Já no segundo tópico, focamos os subsistemas, comunidades e redes de modo a compreender o papel das ideias no processo decisório. Por fim, no terceiro tópico, o foco recai no modelo teórico do Equilíbrio Pontuado, modelo este que será aplicado nesta dissertação para se analisar a questão agrária.

As teorias contemporâneas sobre os estudos de formação de agenda governamental, surgidas a partir dos anos 1980, marcam um grande avanço na teoria de políticas públicas (JOHN, 2003). Barcelos (2015), elenca como obras seminais para redefinição do debate da área, a obra de John Kingdon³⁷ “*Agendas and Instability in American Politics*”, com sua primeira publicação em 1984, porém, com maior disseminação, a partir da sua segunda edição, em 1994. O livro “*Agendas and Instability in American Politics*” de Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, de 1993, e a obra de Paul Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith³⁸ de 1993 “*Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*”.

³⁷ A obra e contribuições de Kingdon são abordadas nessa dissertação, por seu pioneirismo e por terem trazido elementos fundamentais para a elaboração das teorias que surgiram posteriormente. Entre elas a do Equilíbrio Pontuado e também para o *Policy Agendas Project*.

³⁸ A obra dos autores Sabatier e Jenkins-Smith (1993) compõe o nicho de conhecimento trazido pós anos 1990 como já falamos. De forma resumida, esse modelo busca compreender mudanças em políticas públicas, a partir da análise de disputas entre coalisões que tem como arena o subsistema de políticas públicas. Essas coalisões vão atuar buscando elementos para que suas

Concordando com Barcelos (2015), pressupomos que os trabalhos mais contemporâneos sobre *agenda-setting* podem ser caracterizados como avanços teóricos que se deram, a partir dos trabalhos desenvolvidos por autores clássicos da Ciência Política, notadamente a partir dos anos 1960. Mas gostaríamos de destacar também outras três obras, a saber: Schattschneider (1960), Bacharach e Baratz (1962) e Coob e Elder (1972).³⁹

Schattschneider (1960) trouxe uma importante contribuição para o campo de estudos de políticas pública ao afirmar que o conflito é o centro da construção da tomada de decisões. O autor acrescenta ainda que a política pode ser entendida tanto pela mobilização de apoio como pela competição pela atenção, numa relação entre poder e conflito. De maneira mais didática, para Capela (2012, p. 03) “A expansão dos conflitos se desenvolve por meio daquilo que o autor denominou como “mobilização de opinião” (*mobilization of bias*).

Baseados na ideia de mobilização de opinião de Schattschneider (1960), Bacharach e Baratz (1962) buscaram entender por que alguns conflitos são suprimidos e porque alguma questão não tem acesso ao sistema político. Acreditando que uma sólida concepção de poder não pode ter suas bases “no pressuposto que o poder é totalmente incluído e completamente refletido em ‘decisões concretas’ ou em atividades relacionadas diretamente à tomada de decisão” (BACHARACH; BARATZ, 2011, p. 151), os autores cunharam a expressão “duas faces do poder”.

Com o intuito de verificar a relação entre conflito político e participação, Coob e Elder (1972) foram os primeiros a produzirem estudos que sinalizaram para a compreensão do processo de formação de agenda governamental. Para isso, buscaram entender a diferença entre agenda sistêmica e agenda institucional. O objetivo era compreender quem participa da construção de agenda e qual a constituição dessa construção. Recuperando as contribuições de Schattschneider, (...) “os autores sustentam que os indivíduos ou grupos em disputa numa política procurarão ampliar o escopo do conflito, atraindo os

ideias prevaleçam frente a outras. Um momento chave bem explorado, combinado por uma boa estratégias e recursos empregados podem causar mudanças na agenda (*agenda-setting*). Todavia não abordaremos nessa dissertação esse modelo. Para maior aprofundamento sobre o modelo e aplicação consultar: Soares e Alves (2015), Vicente e Calmon (2011), Alves (2016) e Soares (2016).

³⁹ Soroka (2002), Birkland (2007), Capella, Brasil e Sudano (2015).

demais grupos previamente desinteressados” (CAPELLA, 2012, p. 10). Ou seja, uma questão primeiro vai surgir em um pequeno grupo e a promoção ou barreira da questão vai depender o interesse ou preocupação desse grupo. O sucesso ou não da expansão da questão vai depender da forma com que ela será direcionada ou redefinida na interação com outros grupos.

Dente as contribuições clássicas apontadas, vamos nos ater com maior detalhe, para os propósitos dessa dissertação, nas de Baumgartner e Jones (1993, p. 12). Esses autores vão dizer que cada instituição irá canalizar o conflito de uma forma. A análise do viés numa instituição irá mostrar quem será o favorecido e também quais mudanças podem surgir das alterações de um arranjo existente. Em síntese, o que os autores buscam evidenciar, por meio de ideias, símbolos e instituições, é a forma como uma questão é problematizada e ascende à agenda governamental.

Para eles, a explicação tanto da manutenção de uma agenda, quanto de sua mudança consiste em dois elementos, a saber: a imagem e a estrutura institucional. Sobre a imagem das políticas públicas, ou seja, o conjunto de entendimentos que os atores compartilham sobre uma questão, é fundamental a ideia de que as compreensões de atores distintos em relação a um problema podem mudar ao longo do tempo, impondo a necessidade de não se poder negligenciar a disputa em torno das concepções da imagem da política, uma vez que elas são elementos cruciais na luta política (BARCELOS, 2012). O segundo elemento-chave que é a estrutura institucional, é investigada pelos autores, a partir da ideia de monopólio de políticas públicas, uma vez que, eles são formados por regras e imagens, que restringem o acesso de participantes ao processo decisório.

Vale ressaltar que o entendimento sobre a formação de agenda governamental tem sido complementado, ao longo do tempo, pelas reflexões fundamentais de estudiosos que contribuíram fortemente para a evolução desses estudos na Ciência Política. A contribuição dos autores apresentados nesse primeiro tópico é fundamental, pois influenciaram os recentes estudos de análise de políticas públicas, que consideram que os problemas são socialmente construídos e as ideias, atores e processos são importantes.

4.1 – Agenda governamental: ideias, atores e processos pré-decisórios

Entre as contribuições do campo de políticas públicas que pautam suas análises baseadas nas “ideias”, temos importante contribuição de John Kingdon⁴⁰ que, a partir de sua concepção do processo de formulação de agenda, permitindo que outros estudos e modelos passíveis de aplicação prática surgissem, possibilitando uma gama diversificada de estudos sobre o processo político em todo o mundo. Apenas como exemplo ilustrativo, recuperando um estudo sobre as ideias, narrativas e discursos no processo de construção de políticas, Catia Grisa (2012), trouxe uma contribuição, lançando luz à política setorial de reforma agrária, especificamente sobre as políticas públicas para agricultura familiar no Brasil. Em seu trabalho, a autora utiliza um conjunto de abordagens cognitivas para pensar três políticas específicas, com o intuito de compreender as diferentes interpretações sobre políticas públicas para agricultura familiar, considerando que elas refletiram as opiniões de grupos de atores distintos dentro do processo político⁴¹.

Essas ideias são fundamentais para a escolha de alternativas e problemas a serem priorizados pelas autoridades em um dado momento. Uma explicação simplificada do processo de tomada de decisão é dada a partir do entendimento de que em um país existe uma longa lista complexa de temas gerais que buscam serem pautados ou solucionados pelo governo, esse processo é definido por Kingdon (2003) como o “caldo primordial de políticas”. No entanto, apenas uma pequena lista de temas são alvo da atenção das autoridades em um dado momento. Nas palavras do autor: “*The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying, some serious attention at any given time*” (KINGDON, 2003, p. 03).

A agenda governamental é definida pelo autor como uma “(...) lista de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua

⁴⁰ Para maior aprofundamento sobre a aplicação dos modelos internacionais no Brasil, consultar Capella, Soares e Brasil (2014).

⁴¹ Grisa (2012) abordou em seu trabalho o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), o Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

atenção num determinado momento” (CAPELLA, 2006, p.18). A seleção de temas parte de uma agenda, que contempla temas gerais, até uma agenda extremamente especializada, definidas a partir de escolhas que ocorrem baseadas em alternativas relevantes (KINGDON, 2006). Assim, o estabelecimento de uma agenda governamental ocorre a partir de uma lista de temas reduzidos, que chamam a atenção, ou que, se torna foco da atenção dos tomadores de decisão.

Como já mencionamos, as contribuições de John Kingdon (2003) são relevantes para os estudos do campo de políticas públicas, por pautarem o processo de *agenda-setting* no sistema de transporte e saúde, buscando entender como uma ideia pode e/ou se insere no conjunto de demandas dos formuladores de políticas e se efetiva como política pública. Assim sendo, “Kingdon assegura às ideias um papel importante em seu modelo, argumentando que estas são frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão” (CAPELLA, 2006, p. 25). Ademais, interessante frisar que, para John (1998), não é possível imaginar a política sem ideias, pois as ideias constituem o mundo em que os agentes agem a partir de conceitos, imagens e percepções. Percebemos assim que, para além do já destacado, as ideias são fundamentais nas representações simbólicas que afetam a formulação de políticas públicas.

Para analisar o processo pré-decisório da formulação de políticas, e na tentativa de entender como as questões são incluídas na agenda governamental Kingdon (2003) aplicou a metáfora dos fluxos e lançou mão de um corpo extenso de dados empíricos, obtidos através de entrevistas com altos funcionários públicos, para explicar como ocorrem as mudanças nas políticas governamentais. Assim, autor sistematizou três fluxos, a saber: o fluxo de problemas, o fluxo de alternativas e o fluxo de política. Esses fluxos (*streams*) propostos por Kingdon (2003) funcionam de forma independente, com peculiaridades e dinâmicas distintas. De maneira mais esquemática temos:

Quadro 3 – Fluxos de Kingdon	
Fluxo de problemas	O objetivo é identificar como uma questão é reconhecida como problema e como, e se, esse problema passa a ocupar lugar na agenda governamental.
Fluxo de soluções e alternativas ⁴²	Caracteriza-se como um processo de competição, as possíveis soluções, para possíveis problemas, serão elaboradas pelas comunidades de políticas.
Fluxo de política	Este fluxo segue sua própria dinâmica, independentemente dos outros dois fluxos. É nesse fluxo que ocorre as negociações políticas com base nas interações políticas e barganhas. As mudanças na agenda podem ocorrer através de grupos de pressão, mudanças no governo ou através de atores com maior “sensibilidade” para ler as situações que norteiam o processo político, e que participam do processo decisório podem ganhar vantagem em promover questões ou desestimular ideias.

Fonte: elaboração própria, a partir de Kingdon (2003).

Em alguns momentos de crise ou de condições “ótimas” esses fluxos podem convergir, ou seja, os tomadores de decisão poderão reconhecer um problema, e ter uma solução disponível, com condições políticas favoráveis para que uma questão ascenda à agenda. Nesse momento, uma janela de oportunidade (*policy window*) poderá se abrir, possibilitando uma mudança⁴³. Nesse momento de convergência entre os fluxos “(...) a agenda decisional coloca um tema para a tomada de decisão, na qual somente duas opções são possíveis: agir ou não agir” (VERGILI, 2016, p. 32).

A obra de John Kingdon trouxe elementos fundamentais para o entendimento do processo pré-decisório e de mudança na agenda. Os casos abordados por ele, deram base a outras análises de políticas setoriais, tanto no Brasil como em outras partes do mundo, a exemplo da teoria do Equilíbrio Pontuado⁴⁴ que utilizamos nessa dissertação.

⁴² No fluxo de soluções e alternativas, o autor faz uma analogia ao processo de seleção natural das espécies, as alternativas são comparadas a moléculas que flutuam no “caldo primordial”. No entendimento do autor as soluções partem de ideias geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*) onde algumas ideias permanecem intactas, outras se modificam e outras são descartadas (CAPELLA, 2006).

⁴³ Essa dinâmica de convergência dos fluxos é trazida por vários autores nacionais com Capella (2006; 2012), Capella e Brasil (2015), Vergili (2016), entre outros.

⁴⁴ Modelo desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), que abordaremos com mais detalhes ao longo dessa dissertação.

4.2 – Tomada de decisão: o papel dos subsistemas, das comunidades e das redes

Os modelos recentes de análise de políticas públicas estão sendo cada vez mais utilizados para mapear mudanças de diversas políticas setoriais e governamentais ao longo do tempo. Como premissas teóricas, os estudos de formação de *agenda-setting* trazem a afirmação de que os problemas, são construídos socialmente a partir das trocas entre atores envolvidos na área em questão. Nesse sentido, a ideia de subsistemas, comunidades e redes de política pública, são elementos fundamentais do sistema político e, por consequência, para produção de políticas.

Os subsistemas trazem, como elementos, os conceitos e aplicações teóricas de comunidades e redes que possibilitam resultados significativos na compreensão do processo político. Os subsistemas (*policy subsystems*) são subunidades do processo político⁴⁵, compostos por um grupo mais ou menos coeso, formado por diversas instituições e atores que produzem políticas, que tendem a se especializar e com o tempo podem passar a direcionar seus esforços para algum aspecto específico de uma política. (CAPELLA; BRASIL, 2015a; 2015b). Barcelos (2012) defini o processo dentro de um subsistema como uma interação entre a *policy* e a *politics* que pode gerar mudanças na agenda. Nas palavras do autor:

Esta dinâmica de interações entre as dimensões da *policy* e da *politics* é de fundamental importância para que se entenda a articulação entre o mundo dos especialistas e o mundo da política na produção das políticas públicas. Imagens produzidas no interior de subsistemas, e manipuladas por “empreendedores de política pública” competentes, poderão ter impacto significativo no mundo da política, gerando, por sua vez, efeitos no desenho da política pública (BARCELOS, 2012, p. 06).

O trabalho de Capella e Brasil (2015) traz a perspectiva sistêmica adotada na literatura estadunidense, com objetivo de explicar o papel dos subsistemas na análise de políticas públicas, a partir de três dimensões essenciais do sistema político elaborado por Thurber (1996). São elas o macrossistema, o microssistema e o subsistema.

⁴⁵ Baumgartner e Jones (1993); Sabatier e Jenkins-Smith (1993); Howlett e Ramesh, (2003) e Capella e Brasil (2015), entre outros.

Em síntese, podemos definir o macrossistema como a dimensão que compõe decisões de assuntos complexos que envolvem muitos indivíduos e grupos, que gera impacto no sistema político e na sociedade. Essas decisões despertam atenção da mídia e da opinião pública e podem afetar a estrutura de poder em torno de uma política ou a política diretamente. No que tange o microsistema, ele trata de questões que raramente irá chama a atenção do público, porque nele são tomadas decisões técnicas que envolvem um número pequeno de participantes, que buscam reduzir o acesso de outros tomadores de decisão. Por fim, os subsistemas, que estão entre as duas dimensões apresentadas anteriormente, resulta da divisão do trabalho e da burocracia nas diversas áreas setoriais do Estado, com questões que não chamam a atenção da opinião pública e possuem um reduzido número de participantes. Essa dimensão é composta por atores⁴⁶ que através de competição, persuasão, barganha e arranjos institucionais promovam seus programas e interesses.

Uma questão pode passar pelas três dimensões propostas por Thurber, porém, a maior parte delas estão nos subsistemas. Os sistemas políticos, no geral, são compostos de diversos subsistemas que organizam o Estado e interagem de forma cooperativa ou conflituosa.

Nas abordagens mais recentes da literatura de políticas públicas, os subsistemas possuem papel de destaque, pois, os analistas que se atentarem para as relações sociais que envolvem as questões da política pública, percebendo o papel das ideias na construção de subsistemas, terão maior probabilidade de sucesso na compreensão do processo de formação, estabilização e mudança na agenda. Interessante observar que,

A análise dos subsistemas também levou à noção dos "triângulos de ferro", abordagem que rompe com a perspectiva pluralista sobre a produção de políticas públicas dominante nos anos 1950 e 1960 nos Estados Unidos. Pautados em relações baseadas no intercâmbio de favores de mútuo interesse, três atores – grupos de interesses, parlamentares e burocratas – controlariam o processo de produção de políticas, excluindo a possibilidade de participação de outros atores (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 60-61).

⁴⁶ Para Capella e Brasil (2015, p. 453) a competição dentro do subsistema ocorre de acordo com o conceito de *policy domain* de Thomas Birkland (2005): "área substantiva da política pública sobre a qual os participantes competem e fazem acordos e concessões na elaboração de políticas, como nas áreas específicas da política ambiental ou da política de saúde" (tradução dos autores).

Apresentada a discussão mais geral de subsistemas, avancemos para uma breve apresentação do papel das redes. As redes são estabelecidas dentro dos subsistemas e, para que seus interesses sejam privilegiados, elas lançam mão de estratégias de persuasão e de barganha. Para Barcelos (2012), as redes são o ponto central na relação do Estado, pois, elas atravessam as fronteiras entre Estado e sociedade.

A partir da observação da dinâmica dos “triângulos de ferro”, Hugh Hecló (1978), concluiu que, quando a análise do processo de tomada de decisão considera que apenas uns poucos atores são verdadeiramente detentores de poder, isso gera um alto grau de limitação. A partir dessa constatação, e como alternativa à abordagem do triângulo de ferro, o autor irá propor o conceito de redes temáticas. Nesse sentido, as “*issue networks*”, são redes com ampla participação de atores, mantidos unidos pelo compartilhamento de bases comuns de informações e compreensão sobre uma política e seus problemas (CAPELLA; BRASIL, 2015).

A partir da abordagem de Hecló, derivam-se outras importantes abordagens, que por questões de foco, serão apenas apresentadas. São elas as redes de políticas públicas (*policy networks*) e comunidades de políticas públicas (*policy communities*). A primeira permitiu diversas abordagens e explicações sobre a relação e correlação entre Estado e grupos de interesse, na busca por influenciar políticas e, em contrapartida, obter apoio, rompendo com “(...) com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa rede de relacionamentos” (CAPELLA e BRASIL, 2015, p. 63).

No que tange a segunda, as *policy communities*, elas são formadas dentro do subsistema político e nelas são geradas as ideias que serão alternativas e soluções. Essas alternativas e soluções são geradas por um grupo bastante heterogêneo de participantes (especialistas, assessores parlamentares, técnicos, grupos de interesse, etc.) com interesses ou preocupações em uma determinada área política. O processo interno nas comunidades, que pode se portar de forma favorável ou não a uma ideia, pode ser assim expresso:

(...) quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das ideias pouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendências a resistirem às novas ideias (CAPELLA, 2006, p. 26).

Capella e Brasil (2015, p. 65) vão destacar dois pontos fundamentais para o entendimento da dinâmica das *policy community*. O primeiro é que a atuação e as “ideias geradas nas comunidades não estão necessariamente ligadas a problemas sobre a ação governamental”. Já o segundo é que as comunidades vão funcionar independentemente “do calendário eleitoral e das mudanças nos postos da alta burocracia, e também não são diretamente afetadas pelas pressões da opinião pública sobre a ação governamental”.

Os atores interessados em defender uma ideia, vão levá-la a diversas arenas na tentativa de mobilizar o maior número de pessoas possíveis, tanto na comunidade de políticas⁴⁷ como no público geral, chamando à atenção e causando sensibilização para suas propostas e, gradativamente, buscando causar aceitação da ideia proposta (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2006; BARCELOS, 2015; VERGILI, 2016). Um participante de uma comunidade pode levar uma proposta ao grupo, entretanto, a aceitação dessa proposta vai depender de como o grupo irá enxergá-la. Para que o participante tenha sucesso em sua empreitada é necessário que o grupo veja viabilidade técnica e identifique seus valores no que foi proposto. Todavia muitas propostas serão descartadas ao longo do tempo.

Enfim, a partir das obras listadas nos dois últimos tópicos podemos ratificar: “Esses modelos representam importantes ferramentas na análise de processos de formulação de políticas e de mudanças na agenda governamental, reservando grande destaque à dinâmica de ideias no processo político” (CAPELLA, 2006, p. 01). Por outro lado, também abrem (...) “novas possibilidades teóricas e metodológicas para o estudo e compreensão de processos de políticas públicas” (BARCELOS, 2015, p. 06). É a partir dessa perspectiva de “novas possibilidades” que avançaremos no próximo tópico.

⁴⁷ Uma caracterização detalhada de uma comunidade de políticas ver Rhodes (2008, p. 427)

4.3 – Equilíbrio Pontuado: monitoramento de processos políticos

Para seus criadores, o “equilíbrio pontuado” (*punctuated equilibrium*) é descrito como uma teoria da dinâmica das políticas, pois, se concentra nos mecanismos que levam a mudanças de políticas. O que, em síntese, o modelo busca explicar é por que processos políticos que são marcados pela estabilidade, podem, outras vezes produzir mudanças de larga escala (JONES, BAUMGARTNER, 2012). Baumgartner e Jones buscaram explicar a estabilidade e as mudanças rápidas de maior e menor escalas, no processo de formulação de políticas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006). Portanto, em síntese, o objetivo do modelo de equilíbrio pontuado é explicar como os processos políticos são muitas vezes conduzidos por uma lógica incremental e de estabilidade, mas, que em algumas ocasiões são interrompidos por mudanças de larga escala⁴⁸ (BAUMGARTNER; JONES, 1999).

O *punctuated equilibrium* tem suas bases nas teorias biológicas e computacionais. Segundo Celina Souza (2006), o modelo assume que as políticas públicas se caracterizam por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores. Nas palavras da autora⁴⁹:

Da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez (SOUZA, 2002, p. 33).

Para alcançar seus objetivos, Baumgartner e Jones (1993) se debruçaram, por quatro anos, em análise de documentos escritos com foco em diversas políticas setoriais em um longo intervalo temporal. Esse amplo esforço possibilitou que os autores pudessem combinar, no modelo, bases para dois

⁴⁸ Nas palavras de Baumgartner e Jones (1999, p.97) "A teoria do equilíbrio pontuado procura explicar uma simples observação: os processos políticos são muitas vezes conduzidos por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente também produzem grandes desvios do passado" (tradução nossa).

⁴⁹ O modelo também é denominado no Brasil por pesquisadores de referência com Celina Souza, como Modelo do “equilíbrio interrompido”.

tipos de estudos: os longitudinais e os transversais. Esses primeiros investigam uma única questão, por um longo tempo, já os últimos, analisam várias questões em um dado momento histórico.⁵⁰ Metodologicamente, os autores focaram no conteúdo documental escrito, que foi sistematizado através de análise de conteúdo, para o desenvolvimento de estudos de *agenda-setting*. Esse conteúdo foi classificando por palavras-chave que possibilitaram um agrupamento de uma grande variedade de dados, durante um longo período de tempo, em uma quantidade pequena de sessões denominadas de códigos e subcódigos. Para Baumgartner, Jones e MacLeod (1998, p. 02):

A inovação metodológica chave foi a aplicação de regras de codificação muito simples, combinadas com um mecanismo de codificação, que permitiu a entrada de muitos dados a serem copiados e supervisionado por um número muito menor de programadores altamente treinados⁵¹

Nesse sentido, assim como o modelo de múltiplos fluxo de John Kingdon⁵², modelo do “equilíbrio pontuado”, tem sido usado, cada vez mais, como ferramenta de análise de processos de política pública em todo o mundo. Para John (1998, p.165):

O modelo [equilíbrio pontuado] não é apenas um dispositivo para a compreensão de agendas, mas é uma parte de uma análise mais ampla da natureza multidimensional da opção política, a maneira em que os indivíduos têm capacidade limitada para tomar decisões, e a maneira pela qual os sistemas políticos tendem a fixar a atenção para uma pequena gama de soluções para problemas públicos.⁵³

Para a estruturação e aplicação do equilíbrio pontuado, os autores se valeram do conceito de *policy images*. A imagem de uma política é fundamental, não só na definição de problemas, como também, na seleção de alternativas. A construção dessa imagem de política decorre da disputa entre atores por

⁵⁰ Interessante ressaltar que foi esse ponto que tornou o modelo interessante para os propósitos dessa dissertação, a saber: é possível empregar o modelo para analisar uma única questão, a exemplo da questão agrária, observando a mudança de prioridade na agenda governamental.

⁵¹ Tradução nossa.

⁵² Para maiores informações sobre aplicabilidade do modelo de múltiplos fluxos como ferramenta de análise para produção de políticas, ver Howlett, McConnell e Perl (2013). Para maiores informações sobre a relação entre o modelo de múltiplos fluxo e do equilíbrio pontuado e a perspectiva desse segundo modelo como ferramenta de análise do processo de políticas públicas, ver: Capela, Brasil e Sudano (2015).

⁵³ Tradução nossa.

preferências à suas ideias na disputa e essa disputa pela *policy image*, por sua vez, cria arenas institucionais. Para Capella (2006, p. 62) essas arenas institucionais são os “locais institucionais em que as decisões oficiais sobre uma determinada questão são tomadas”.

Para que haja ligação entre problemas e soluções, é fundamental a atuação de um empreendedor de políticas⁵⁴. Na disputa política, esse empreendedor entra em cena no momento em que os formuladores de políticas estiverem focados em uma determinada questão. Ele vai buscar demonstrar que suas soluções atenderão, de forma mais eficiente, a um novo problema (CAPELLA, 2010). Em resumo, as *policy Image* são a representação da política no equilíbrio pontuado. Para Capela (2006, p. 48):

As *policy images* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo o que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro-sistema.

Outro conceito importante para a compreensão de períodos de estabilidade e mudanças no processo de formulação de políticas públicas, está no entendimento acerca do monopólio de políticas. Em outras palavras, para entender determinada estabilidade ou mudança é necessário verificar se o subsistema está ou não dominado por um único interesse ou por número pequeno de participantes (CAPELLA, 2006). Nas palavras da autora:

As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum sobre uma questão e criam monopólios, limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas ideias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, e propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo – pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos –, resultando em equilíbrio e mudança incremental (CAPELLA, 2006, p. 66).

⁵⁴ Além de Kingdon, os autores desenvolvem o conceito de empreendedor de políticas, seguindo o trabalho sobre manipulação política de Riker (1986). A contribuição desse autor é fundamental no equilíbrio pontuado e também no entendimento da atuação institucional, criação e manutenção do monopólio de políticas.

Os monopólios podem atuar por um longo período de tempo, sendo responsáveis pela criação de políticas estáveis. Também podem atuar limitando o debate público e a participação na estrutura institucional, eles também podem limitar a forma com que as questões são discutidas. Uma vez que o monopólio está atuando em um espaço institucional estável, e é observado uma imagem associada a uma política, um importante processo de *feedback* negativo pode operar, criando um sistema constantemente equilibrado, que, por seu turno, gera um resultado de políticas estáveis por décadas. Para que o monopólio de políticas se mantenha é fundamental um conjunto de ideias estruturantes que sustentem a imagem da política (BAUMGARTNER e JONES, 2012).

O oposto aos *feedbacks* negativos, apresentado por Baumgartner e Jones (2012), são os *feedbacks* positivos, entendidos como relações de autorreforço que acentua uma política. O *feedback* positivo ocorrerá quando uma dada política for observada em um recorte temporal. Além disso, os *feedbacks* positivos são caracterizados como sendo mutáveis, inconstantes e erráticos, quando comparado aos resultados estáveis e previsíveis do *feedback* negativo.

O mundo dos processos de *feedback* positivo é variável, inconstante e errático quando comparado com resultados estáveis e previsíveis associados a processos de *feedback* negativo. Isso ocorre porque os processos de autorreforço podem ser explosivos, em comparação com os processos de autocorreção, que, por sua natureza, inibem a mudança dramática (BAUMGARTNER, JONES, 2012, p. 13) ⁵⁵.

Os embates entre *feedbacks* negativo e positivo acabam se constituindo como um enfrentamento contínuo pelo equilíbrio. Nesse processo, dominado pelo *feedback* negativo, existem forças de desestabilização e contágio que são direcionadas pelos *feedbacks* positivos. No que tange aos *feedbacks* negativos, as tentativas de desequilíbrio são tratadas com ações compensatórias, já no processo de *feedback* positivo o impulso para mudança é maior, ou seja, uma mudança gerando mudança. (JONES e BAUMGARTNER, 2012). Ressaltando o campo de políticas públicas e da Ciência Política, os autores vão argumentar que:

⁵⁵ Tradução nossa.

Feedbacks negativos são fundamentais para a compreensão de uma grande variedade de área de políticas públicas, e eles são fundamentais para a maioria das teorias políticas. Eles ajudam a explicar o equilíbrio do comportamento de muitos tipos, e eles são fundamentais para a compreensão dos papéis dos eleitores nas eleições, grupos de interesse, burocratas e membros do Congresso. Nenhuma teoria da política seria completa sem uma compreensão dos processos de *feedback* negativo. O mesmo pode ser dito sobre os de *feedbacks* positivos (...) (BAUMGARTNER, JONES, 2012, p. 13) ⁵⁶.

A partir das considerações apresentadas nesse tópico em específico, e nesse capítulo de modo geral, esperamos deixar claro a capacidade do modelo teórico empregado na análise dessa dissertação e seu potencial para nosso trabalho, a saber: o de monitorar e analisar o ingresso e saída da questão agrária na agenda, com foco no governo federal, a partir das Mensagens ao Congresso, Discursos, Decretos e Medidas Provisórias, como veremos no próximo capítulo.

⁵⁶ Tradução nossa.

5 – Monitorando a questão agrária na agenda

A literatura internacional, que mobilizamos nessa dissertação, classifica o Presidente da República como o ator de maior importância no processo de tomada de decisão por ter a capacidade de chamar a atenção da imprensa e do público para suas demandas e ideias. Juntamente ao chefe do executivo, seus assessores diretos e ministros são responsáveis pela administração pública do país e, por consequência, ocupam uma relevante importância no processo de tomada de decisão.

Na administração pública nacional, a hierarquia, em forma de pirâmide, é um critério da organização administrativa, sendo que no topo dessa pirâmide está o presidente da república, com a função de elaborar e providenciar a forma como ocorrerá a operacionalização das diretrizes de ação para os órgãos inferiores e esses, por sua vez, irão fornecer os elementos e preparar as decisões dos órgãos superiores (DI PIETRO, 2014).

A Presidência da República nem sempre domina a agenda política, todavia, possui um grande destaque nela. Assim, as prioridades de outras instituições, assim como eventos externos, podem afetar a agenda da presidência. É bem verdade que, em comparação a outros atores, a Presidência é uma força poderosa na definição da agenda, a partir dos conjuntos de recursos institucionais disponíveis.

Autores como Fabiano Santos (1997) e Fernando Limongi (2008) apontam o Executivo como ator central na produção legislativa. Para Limongi (2008, p. 27) “O Poder Executivo é hoje, de jure e de facto, o principal legislador do país”. Já Vicente Palermo (2000, p. 14) vai reforçar essa visão dizendo que “(...) o Poder Executivo, como pivô do sistema político, deve negociar a formulação e implementação de suas iniciativas políticas, requerendo ou não tais iniciativas o respaldo parlamentar”. Esse poder é exercido através de recursos tais como veto, prerrogativa de indicar e exonerar, de exercer a atividade legislativa por meio da redação de decretos e medidas provisórias, para além de ser um ator eleito por vontade popular para exercer o cargo.

Kingdon (2014), analisando o caso americano, apontou alguns recursos que o presidente tem para ser considerado um ator de destaque no processo de tomada de decisão. Fazendo uma adaptação ao caso brasileiro, aqui também o

presidente tem o que pode ser chamado de “tomada de decisão unitária”, ou seja, no executivo o presidente de acordo com a urgência da pauta pode por exemplo, redigir uma medida provisória. Ademais outra característica é a capacidade do presidente de comandar a atenção do público, que pode ser convertida em pressão para a adoção de sua agenda. Por fim, é inequívoco que o presidente tem a capacidade de dominar a agenda do Congresso de acordo com o número de aliados que tenha.

Esse entendimento, sobre a relevância da Presidência da República na formação da agenda, tende a fortalecer nossa escolha por focar no Executivo Federal. Assim, para avançarmos nessa linha de raciocínio, esse capítulo tem tópico dividido em quatro subtópicos, destinados à análise da frequência da questão agrária respectivamente nas Mensagens ao Congresso, Discursos do Presidente, Decretos e Medidas Provisórias.

5.1 – Movimentação da questão agrária no Brasil (1995-2006)

Com o intuito de operacionalizar a análise dos dados que selecionamos para verificarmos a atenção do presidente para a questão agrária em termos gerais e para a reforma agrária, em termos específicos, ao longo de 12 anos, utilizaremos a abordagem do *Policy Agendas Project*⁵⁷. Abordagem essa classificada por Peter John (2006) como um grande programa de investigação, aplicável à problemas centrais em política pública e política comparada. Nessa abordagem, os pesquisadores elaboraram um livro de códigos que permite o agrupamento dos principais aspectos da ordem pública. O quadro 04 ilustra as especificações desses códigos, sendo ele o modelo no qual nos baseamos nessa dissertação⁵⁸.

⁵⁷ Disponível em: http://www.comparativeagendas.net/datasets_codebooks. Acessado em 01/10/2016.

⁵⁸ Pode-se perceber, na análise do quadro 04, a ausência dos códigos 9 e 11. Isso se deve à mudança na classificação da imigração para o trabalho e o emprego e as questões familiares para a lei e a ordem, respectivamente, no livro de códigos original dos EUA. A decisão de combinar esses tópicos foi baseada em como o governo norte-americano abordou essas questões na prática, conforme indica Shaun Bevan (2014).

1.	Macroeconomia	12.	Justiça e administração interna
2.	Direitos civis, direitos das minorias e liberdades	13.	Política social
3.	Saúde	14.	Desenvolvimento local e habitacional
4.	Agricultura, pecuária e pesca	15.	Setor financeiro indústria e comércio
5.	Trabalho e emprego	16.	Defesa
6.	Educação e cultura	17.	Ciência, tecnologia e comunicações
7.	Ambiente	18.	Comércio exterior
8.	Energia	19.	Política externa
10.	Transporte	20.	Governo e administração pública
		21.	Recursos naturais

Fonte: <http://sbevan.com/cap-master-codebook.html>. *Notas: Códigos criados especificamente para codificação de notícias (mídia): (23) eventos culturais; (27) tempo e desastres naturais; (29) desporto e lazer; (30) obituários e necrologia.

Cada um dos códigos acima faz parte de uma categoria de alocação, e dentro de cada categoria se insere subcódigos, que atualmente passam de 225. Os desenvolvedores dessa metodologia dispenderam um esforço significativo para que essa codificação forme um conjunto de dados de confiança a partir de codificação, supervisão de codificação, cruzamento de dados, etc. (JOHN, 2006).

Assim, codificamos as políticas públicas de reforma agrária no código 04 (que trata das questões de agricultura, pecuária e pesca), direcionando essa codificação de acordo com os subcódigos, especificados no quadro abaixo.

Quadro 05– Descrição Código 4 (Agricultura, Pecuária e Pesca), por subcódigos, segundo Codebook MASTER*	
400: Geral	Impactos das reduções orçamentais na agricultura/reforma agrária; políticas gerais de proteção a agricultura e pecuária, desenvolvimento rural, agrícola e florestal (para essa dissertação entende-se que a Reforma agrária está diretamente relacionado ao desenvolvimento rural, dessa forma, assentamentos rurais e políticas de desenvolvimento rural estão codificadas sob esse código); parcelário agrário (identificação de propriedade).
401: Comércio agrícola e pecuário	Programas de incentivo às exportações de produtos agrícolas; regulação da importação de produtos agrícolas e pecuários; acordos para a comercialização de produtos agrícolas e pecuários; regulação de preços; (codifica-se nesse subcódigo de incentivo à produção e comercialização ao mercado interno).
402: Subsídio à agricultura e seguros	Programas de apoio aos preços dos produtos agrícolas; sistema de crédito a agricultura, pecuária e a estrutura de assentamentos de reforma agrária; seguros agrícolas; programas de ajuda aos agricultores; incentivos à floresta; assistência Técnica – ATER.
403: Segurança e controle alimentar	Promoção de programas de segurança alimentar e agricultura familiar; regulação de matadouros e de exploração pecuária.
404: Promoção e divulgação de programas agrícolas	Promoção de produtos agrícolas; produtos DOP; incentivo à exportação de produtos agrícolas.
405: Controle de doenças e pragas	Programa de prevenção a endemias e doenças de animais e plantas.
407: Ambiente e agricultura	Fertilizantes (tipo, características e contaminação ambiental), tratamento de excremento, regulação ambiental, legislação ambiental.
408: Pesca e caça	Regulação de zonas pesqueiras e de caça; acordos internacionais de pesca; quotas de pesca; espécies protegidas; importação e exportação.
498: Pesquisa e desenvolvimento agrícola	Agricultura biológica; nutrição; engenharia genética agrícola, aquicultura; transgênicos.
499: Outros	Matérias não incluídas nos sub tópicos anteriores que não sejam de caráter geral: Educação no campo; legislação; proteção social das famílias assentadas; recuperação histórica, descentralização governamental.

Fonte: <http://sbevan.com/cap-master-codebook.html>; com adaptações*.

Para cumprir os objetivos propostos, nos detemos, nessa dissertação, nas Mensagens ao Congresso, Decretos, Discursos e Medidas Provisórias, que serão mais detalhados em seguida. Antes, é bom reforçar que, como já adiantado, nos basearemos no texto da Constituição Federal de 1988, que atribui, em seu artigo 84, ao Presidente da República, privadamente as seguintes competências:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;**
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações (CF, 1988, grifos nossos).

5.1.1 – Mensagens ao Congresso

Discursos e mensagens governamentais traduzem a prioridade direta do governo, e salientam a importância e alto grau da natureza pública que está em torno dos discursos anuais do executivo, pois eles representam o compromisso e a responsabilidade na execução do executivo com as prioridades políticas apresentadas no discurso (MORTENSEN, et al, 2001)⁵⁹.

Nesse sentido, utilizaremos como um dos indicadores de análise as mensagens ao congresso que compreenderam os anos 1995 a 2003, período de dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva. Especificamente para a sistematização das mensagens ao congresso e discursos presidenciais, além da alocação das políticas pelos códigos e subcódigos do *codebook* do *Comparative Agendas Project*, criamos uma guia de orientação de acordo com o conteúdo das sentenças⁶⁰ e dos discursos, assim determinados:

⁵⁹ Esses autores fizeram um estudo que comparou as prioridades governamentais no a Holanda, o Reino Unido e a Dinamarca, com base nos discursos do executivo.

⁶⁰ Aplicamos o entendimento de Fiorin (2003) que uma sentença é a soma de itens lexicais da língua portuguesa. Ou seja, fazemos a análise do grupo de frases dentro do discurso do Presidente que trata de políticas públicas específicas.

Quadro 6 – inserção temática em subcódigos específicos	
Subcódigo 400 – Geral	Intenção ou promessa de se fazer Reforma Agrária no governo; O que se fez pela Reforma Agrária no governo; Iniciativas e políticas para o Desenvolvimento Rural; Impactos do orçamento na Agricultura e Reforma Agrária.
Subcódigo 402 – Subsídio à agricultura e seguros:	Subsídios via governo; PRONAF; Subsídios via mercado; Endividamento agrário.
Subcódigo 499 – Outros	Relacionamento entre o executivo e instituições, governo estadual, municipal e ministros; Relacionamento (“e tensões”) entre o executivo e movimentos sociais, organizações representativas e sociedade civil; Legislação e regulação fundiária; Saúde no campo; Educação de assentados e agricultores familiares; Justiça; Repressão a grilagem; violência no campo; Impostos; Recuperação histórica da Reforma Agrária no Brasil e no mundo; Recuperação da trajetória pessoal do presidente; Descentralização da Reforma Agrária; Política Social, ações afirmativas (gênero, raça e etnia), previdência do trabalhador rural.

Fonte: Elaborado pela autora.

Mortensen, et al, (2001) apontam que as decisões sobre o conteúdo dos discursos do executivo são um componente importante para traçar a priorização de uma questão ao longo do tempo. Para os autores, uma vez que o tempo disponível do legislativo é escasso, o executivo especifica o que irá priorizar ao longo do mandato e as questões que serão discutidas com o parlamento nas mensagens ao congresso ou mensagens e discursos temas e problemas que considera urgente.

Analisamos 12 anos de mensagens ao congresso⁶¹, totalizando 3.187 páginas de discursos. Nesses discursos separamos as sentenças que abordaram as indicações, intenções ou sistematização da reforma agrária. Foram 457 sentenças distribuídas em:

⁶¹ As mensagens ao congresso estão disponíveis no site da biblioteca da presidência, área de ex-presidentes. As mensagens ao Congresso de FHC I e FHC II e Lula I podem ser consultadas respectivamente em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-ao-congresso/mensagens-presidenciais> e <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/mensagens>. Acessado em: 05/06/2016.

Quadro 07 – Mensagens ao Congresso Nacional: Número de sentenças por mandato.	
Presidente/Mandato	Número de sentenças
FHC I	76
FHC II	149
LULA I	231
TOTAL	456

Fonte: Elaborado pela autora

Das Mensagens ao Congresso, enviadas de 1995 a 1998, no primeiro mandato FHC, as com maiores incidências foram: 38⁶², que codificamos no subcódigo 400 (Geral), pois tratavam de impactos das reduções orçamentais na agricultura/reforma agrária, políticas gerais de proteção a agricultura e pecuária, desenvolvimento rural, agrícola e florestal⁶³; parcelário agrário (identificação de propriedade). Pode-se ainda incluir a intenção ou promessa de se fazer reforma agrária no governo, o que se fez pela reforma agrária no governo, iniciativas e políticas para o desenvolvimento rural ou impactos do orçamento na agricultura e reforma agrária.

As sentenças alocadas no subcódigo 402 (Subsídios para Reforma Agrária) foram 27 que tratavam de programas de apoio aos preços dos produtos agrícolas; sistema de crédito a agricultura, pecuária e a estrutura de assentamentos de reforma agrária; seguros agrícolas; programas de ajuda aos agricultores; incentivos à floresta; assistência técnica, além de subsídios via governo, PRONAF, subsídios via mercado ou endividamento agrário.

De 1999 a 2002, período do segundo mandato de FHC, além de 51 sentenças que classificadas no subcódigo 400 e de 48 do subcódigo 402, outras questões passam a aparecer nas Mensagens ao Congresso, como 30 sentenças que norteiam o tema da pesquisa e desenvolvimento agrícola, envolvendo os seguintes temas: Agricultura biológica; nutrição; engenharia genética agrícola, aquicultura; transgênicos e que foram classificadas no subcódigo 409 (outros), e 10 sentenças que se voltaram para a questão ambiental, classificadas no subcódigo 407 (Ambiente e agricultura), que engloba fertilizantes (tipo,

⁶² As demais sentenças analisadas tiveram seus assuntos distribuídos nos códigos: 401 (comércio agrícola e pecuário); 403 (segurança e controle alimentar); 405 (controle de doenças e pragas); 498 (Pesca e Caça) e 499 (outros).

⁶³ Para essa dissertação, entende-se que a reforma agrária está diretamente relacionada ao desenvolvimento rural, dessa forma, assentamentos rurais e políticas de desenvolvimento rural estão codificadas sob esse código.

características e contaminação ambiental), tratamento de excremento, regulação ambiental, legislação ambiental.

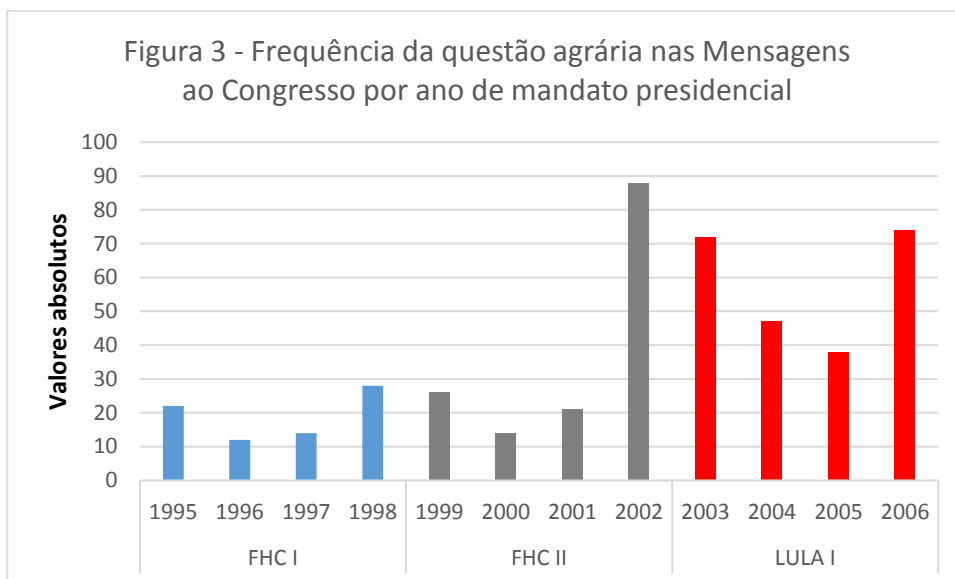
Nesses quatro anos, o que podemos observar é um deslocamento de atenção do executivo, pois, se no mandato anterior, a grande questão estava em torno dos assentamentos rurais e da forma em se assentar, nesse mandato, a atenção se volta com as formas de financiamento de terra e de subsídios via mercado, tanto na forma de assentar (subcódigo 400), quanto no financiamento de subsídios (subcódigo 402).

Também observamos duas questões que compuseram a atenção do chefe do executivo nas mensagens ao congresso, sendo a primeira a regulação dos assentamentos rurais, principalmente os da região amazônica, que se volta para as questões ambientais e, em segundo, o incentivo pesquisa e desenvolvimento agrícola, com foco nos transgênicos.

Observando os quatro anos finais de nossa análise, que se refere ao primeiro mandato do governo Lula, percebemos que foi dado maior destaque às políticas codificadas no subcódigo 402 (Subsídio à agricultura e seguros), dentre elas o PRONAF foi o programa que obteve a maior atenção sendo contemplado em 109 sentenças. Nesse período, também identificamos um número considerável de sentenças que tinham como foco o desenvolvimento rural e promessa de assentar, com afirmações e ações de incentivo, a serem realizadas, segundo as mensagens, nos anos seguintes e que foram codificadas no subcódigo 400 (Geral).

Outros temas como incentivo à comercialização, segurança alimentar, saúde e educação no campo também são foco de atenção⁶⁴. O grande pico de incidências sobre o tema no governo FHC foi em 2002, último ano de seu mandato, no qual o presidente além de indicar o que poderia ser feito no exercício de 2002, faz um balanço do que foi feito nos anos anteriores, no governo Lula, o pico de atenção é no primeiro ano, nos três anos que se seguem, observamos uma queda na atenção, que se eleva em 2006, ano de eleição e também de balanço de governo.

⁶⁴ Subcódigos 401, 403 e 499 respectivamente.



Elaborado pela autora.

5.1.2 – Discursos do presidente

Assim como as Mensagens ao Congresso, analisamos também os discursos proferidos pelo presidente, com o intuito de captar a atenção dada à questão agrária ao longo desses 12 anos. Ao contrário das Mensagens ao Congresso, os discursos do presidente apontam para quais questões o Executivo tem interesse de levar para o público, haja vista que, normalmente, eles são relacionados a um tema específico e voltado para um público previamente conhecido e determinado.

Devido ao volume de discursos e suas características, Capella, et al. (2015), apontam, como alternativa metodológica, a identificação do tema de estudo no conteúdo abordado no discurso, considerando que esse tema, como questão, é o que recebe atenção⁶⁵.

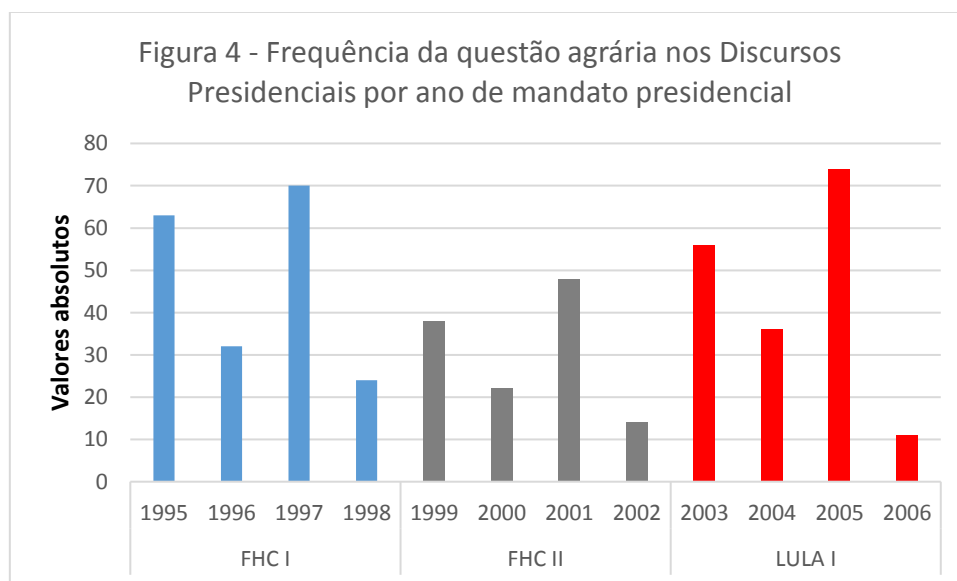
Com a finalidade de descobrirmos a atenção recebida pela reforma agrária, analisamos 1830 discursos presidenciais⁶⁶, 8% desses abordavam a questão agrária. As sistematizações desses discursos geraram 488 sentenças a

⁶⁵ O trabalho de Capella, et al (2015) vai salientar a importância do pesquisador questionar se o discurso analisado reflete a atenção do Presidente com relação a um tema ou se reflete “circunstancia específica”, em função do evento ou atividade onde o Presidente discursa.

⁶⁶ Discursos presidências disponíveis na biblioteca virtual da presidência sendo FHC I e II e Lula I Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/discursos> e <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos> . Acessado em 02/02/2017.

serem codificadas, desse total 38,7% foram proferidos no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, 25% no seu segundo mandato e 36,3% no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

Coincidentemente, nos 12 anos analisados, no terceiro ano de cada mandato houve uma maior atenção à questão, com maior número de discursos que discorreram sobre reforma agrária: no mandato de FHC I (1997, com 37%), período pós Eldorado de Carajás e Marcha pela Reforma Agrária, evidente momento em que a questão estava em pauta nacional e internacionalmente, no segundo mandato de FHC (2001; com 39,3%), os discursos se voltam para a descentralização da reforma agrária e para as relações entre instituições e, por fim no mandato de Lula I (2005; com 41,8%) no qual o maior destaque cabe à relação entre o executivo e os movimentos sociais e a sociedade civil e o PRONAF.



Elaborado pela autora.

5.1.3 – Decretos

Segundo a Constituição Federal, é competência do presidente, expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis⁶⁷, é através a expedição de decretos, projetos de lei, medidas provisórias ou leis delegadas que o executivo participa da função legislativa. Essas competências formam os atos normativos do executivo (DI PIETRO, 2014). Ao emitir decretos e regulamentos como atos administrativos materializam a função política do presidente da república.

Segundo Carvalho Filho (2016), os decretos são frutos da vontade privada dos chefes do Executivo. O autor vai acrescentar ainda que a redação dos decretos pelo presidente torna-os de competência administrativa específica.

Os decretos podem ser classificados como sendo gerais e individuais, que são de caráter normativo e traçam regras gerais. São exemplos de decretos gerais, os decretos que regulamentam leis e os decretos individuais, como a nomeação de servidor público. O autor vai ainda reforçar dois aspectos que distinguem os decretos dos regulamentos, são eles:

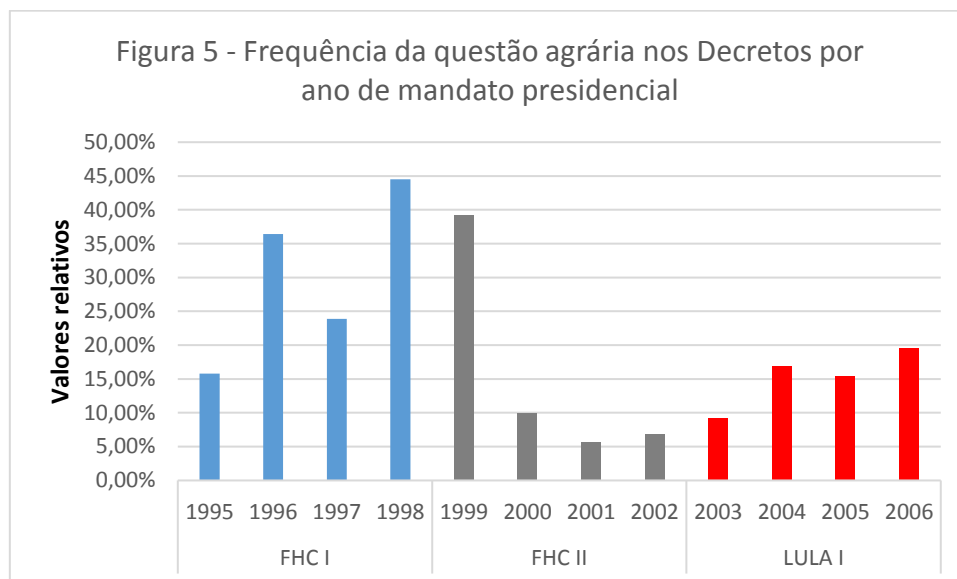
Dois são os aspectos que distinguem os decretos e os regulamentos:

(1º) os decretos têm força jurídica própria, ou seja, vigoram por si mesmos como atos independentes, ao passo que os regulamentos são atos dependentes e, por isso, não têm força própria que os impulse para a vigência (vale dizer: dependem de outro ato como instrumento para que possam vigorar);

(2º) os decretos podem ser normativos (como é o caso dos decretos de execução) ou individuais; os regulamentos, ao contrário, só se projetam como atos normativos (CARVALHO FILHO, 2006 p. 206).

Analisamos 12.993 decretos, deles 26,5% trataram sobre reforma agrária, distribuídos em 35% de 1995 a 1998 (FHC I), 19,3% de 1999 a 2002 (FHC II) e 15,5% de 2003 a 2006 (LULA I).

⁶⁷ Conforme Art. 84, VI. Também compete ao presidente redigir leis e projetos de leis na finalidade de regular as funções do estado conforme Art. 84, IV. Analisamos as leis de origem do executivo no recorte estudado, essas leis se dividiram da seguinte forma: Governo FHC II, 3 leis em 2001 e 2 leis em 2002; Governo Lula 4 leis em 2003 e 2 leis em 2004. Nenhuma delas se debruçava especificamente sobre a reforma agrária ou sobre o INCRA.



Elaborado pela autora,

A maior frequência registrada nos 12 anos analisados foi a “declaração de interesse social para fins de reforma agrária⁶⁸”, com 34,2% incidência, de 1995 a 1998 (FHC I), 18,8% de 1999 a 2002 (FHC II) e 13,4% de 2003 a 2006 (LULA I).

Observarmos que o grande ápice da atenção para a desapropriação por interesse social no governo Fernando Henrique Cardoso acontece entre 1996 e 1999⁶⁹, pois, dos 6.634 decretos redigidos, 31,2% discorrem sobre o tema, já no seu segundo mandato, dos 3.556 decretos redigidos, 18,8% deles tratam do tema, sendo que 14,4% deles foram redigidos no ano de 1999, nos três anos seguintes o percentual de atenção diminui a menos de 10%⁷⁰.

Quanto ao primeiro mandato do governo Lula, foram redigidos 2.803 decretos, dos quais 376 tratavam da desapropriação por interesse social. No primeiro ano de seu mandato, em 2003, a questão teve pouca atenção 6,9%, porém, em 2004 e 2005 a questão chegou a 14,2% e 14,3%, respectivamente e, em 2006, apresenta uma elevação, chegando a 17,7%.

⁶⁸ Essa política foi codificada sob o subcódigo 400 (Geral), nesse subcódigo também foram codificados decretos que tratavam de impactos das reduções orçamentais na agricultura/reforma agrária; políticas gerais de proteção a agricultura e pecuária, desenvolvimento rural, agrícola e florestal (para essa dissertação entende-se que a Reforma agrária está diretamente relacionado ao desenvolvimento rural, dessa forma, assentamentos rurais e políticas de desenvolvimento rural estão codificadas sob esse código); parcelário agrário (identificação de propriedade);

⁶⁹ No primeiro ano do governo FHC dos 1.344 decretos redigidos apenas 3,1% vai tratar do tema de desapropriação por interesse social.

⁷⁰ Ou seja, 9,3% em 2000, 5,3% em 2001 e 6,4% em 2002.

5.1.4 – Medidas Provisórias

As medidas provisórias⁷¹ foram introduzidas na Constituição inspiradas no art. 77 da Constituição italiana de 1947, como uma espécie normativa, pela qual o presidente da república elabora atos normativos primários⁷², que assumem essa natureza pela sua capacidade de reverter-se em projeto de lei ou proposição legislativa de iniciativa do executivo⁷³. Mendes e Branco (2012) conceituam medidas provisórias como:

(...) atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las. Ostentam nítida feição cautelar. Embora produzam o efeito de concitar o Congresso a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social, não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante (MENDES E BRANCO, 2012, p. 1221).

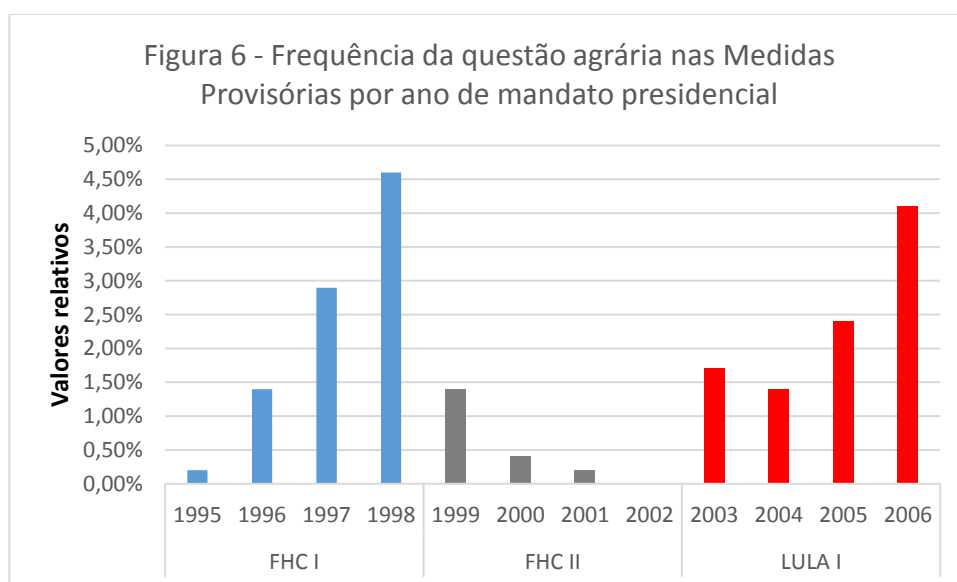
⁷¹ A medida provisória tem como antecessor o decreto-lei que existia desde a Constituição de 1937. Na Constituição de 1946, não se previu o decreto-lei, mas na Carta de 1967 ele foi reinserido com pressupostos de urgência ou de interesse público relevante, porém, a não apreciação do texto, dentro de um determinado prazo, o tornaria permanente. Por fim na Constituição de 1988, os legisladores permitiram que o Presidente editasse medidas com força de lei. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1219).

⁷²Os atos primários são expressos no Manual de Redação da Presidência da República como normas que se subordinam diretamente à Constituição e não à Lei. Como exemplo de tais hipóteses temos a competência do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e extinguir, mediante decreto, funções ou cargos públicos, quando vagos (BRASIL, 2002 p. 85).

⁷³Após a redação do executivo, a medida segue a seguinte tramitação: “O Congresso Nacional inicia a tramitação ao ter notícia, pelo Diário Oficial da União e concomitante mensagem presidencial, da publicação da medida provisória. Nas quarenta e oito horas seguintes à publicação, o Presidente do Congresso Nacional faz distribuir avulsos com o texto da medida provisória e designa comissão mista para estudá-la e dar parecer. Inaugurando a fase preliminar, examinam-se os pressupostos de constitucionalidade, urgência, relevância e adequação financeira e orçamentária, ou seja, a admissibilidade da medida provisória. Qualquer alteração no texto da medida provisória implicará apresentação de projeto de lei de conversão. Superada a fase preliminar em comissão, a votação da medida provisória inicia-se pela Câmara dos Deputados, seguindo, se aprovada, ao Senado Federal. Caso aprovado o texto como editado pelo Presidente da República, o Presidente do Congresso Nacional o promulgará, enviando autógrafa para publicação na Imprensa Oficial. Por outro lado, se a medida provisória originar projeto de lei de conversão (PLV) – que somente surge se acaso sugerida modificação – e sendo esse aprovado, vai à sanção presidencial. No período de sanção ou veto, permanece em vigor o texto original da medida provisória. Com a perda da eficácia da medida provisória, quer pela rejeição, quer pela não apreciação, a comissão mista elaborará projeto de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência da medida provisória. Se o decreto legislativo em causa não for editado até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. Por último, releva assinalar que o procedimento aqui abordado vale para a abertura de crédito extraordinário” (BRASIL, 2012 p. 117).

Na Constituição de 1988, as medidas provisórias se materializam com índole normativa emergencial. O artigo 62 vai expressa esse caráter e regular a vigência da medida provisória. “A medida provisória produz, ao ser editada, dois efeitos básicos: inova a ordem jurídica imediatamente, e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto” (MENDES e BRANCO, 2012 p. 1220). Além disso conforme apontado por Vicente Palermo (2000), as medidas provisórias constituem parte do mecanismo de negociação usado pelo executivo para promover e manter suas iniciativas.

Nos doze anos analisados nessa dissertação, 1,7% das medidas provisórias trataram do objeto dessa pesquisa. Em números absolutos o executivo redigiu 5.670 medidas provisórias e 97 delas se debruçaram sob a questão agrária. Entre elas, quatro temas se sobressaíram, que foram, no primeiro mandato de FHC, a regulamentação e critérios para desapropriação de terras com fins de reforma agrária⁷⁴, com 20 incidências nos anos de 1997 e 1998, nos mesmos anos também encontramos autorização para o INSS rever valores do Tesouro para conversão na reforma agrária⁷⁵, com 16 incidências e, por fim, critérios para exploração de áreas de floresta⁷⁶ que aparecem nos 2 últimos anos do primeiro mandato e nos 2 primeiros anos do segundo mandato, com 38 incidências.



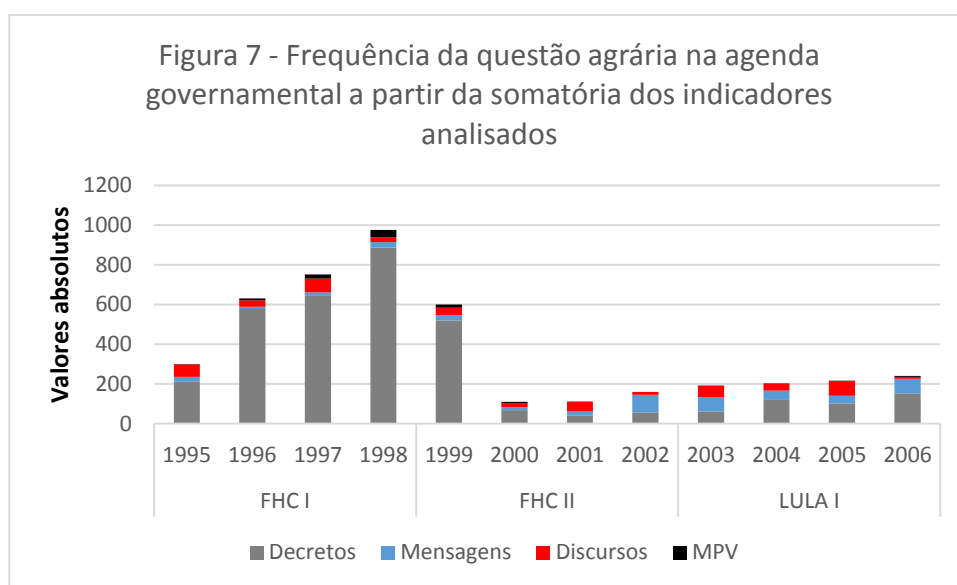
Elaborado pela autora

⁷⁴ Codificado no subcódigo 400 (Geral).

⁷⁵ Codificado no subcódigo 400 (Geral).

⁷⁶ Codificado no subcódigo 499 (Outros).

Com relação a medida provisória, ainda merece destaque a alocação de crédito extraordinário, no primeiro mandato de Cardoso, dada medidas com essa finalidade com destinação ao INCRA, sendo uma em 1995 e oito em 1996. No segundo mandato, apenas uma incidência que de onde se depreende que foram destinados recursos para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por fim, no período que compreende o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, as medidas provisórias que destinavam recursos extraordinários, foram uma, em 2005, e duas, em 2006, sendo elas com destinação para o MDA.



Elaborado pela autora.

Observamos, quando juntamos os indicadores, que o recorte de maior atenção para reforma agrária recai de 1995 a 1999 período sinalizado pela literatura e por nós, nesse trabalho, como de grande atenção para o tema, engatilhado pelo Massacre de Eldorado de Carajás. Após esse período observamos uma queda na atenção para a questão, que é retomada em 2002, impulsionada por ser ano eleitoral e pela apresentação de resultados do programa “Novo Mundo Rural” de Fernando Henrique Cardoso. No governo seguinte notamos uma tímida elevação anual da atenção nos indicadores analisados.

6 – Considerações finais

Recuperando a trajetória dessa dissertação, buscamos fazer, nos dois primeiros capítulos, além das explicações introdutórias, um levantamento teórico que desse a dimensão das convergências e divergências políticas e intelectuais acerca da questão agrária no Brasil. Isso foi importante, pois demonstrou que, além de atual, o debate demonstra que a questão não está resolvida. Ademais, se por um lado o debate já é histórico, por outro, pensá-lo na perspectiva dos estudos de agenda ainda está incipiente. Em outras palavras, o tema gera bastante divergência e conflito, mostrando-se local fértil para novas análises, sob novas perspectivas de outras áreas de conhecimento e novos métodos, ainda não operacionalizados na literatura.

No Capítulo 3, demos foco aos três mandatos analisados. Evidenciamos que, mesmo com uma agenda de governo que não pautava a questão agrária, o Massacre de Eldorado de Carajás e a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça possibilitaram uma diversificação na agenda do Executivo, servindo como evento focal, que colocou a reforma agrária na ordem do dia. Já no Capítulo 4, buscamos dar visibilidade a um conjunto de contribuições de autores considerados clássicos na Ciência Política e de como seus estudos transbordaram em outras contribuições mais contemporâneas. Por fim, no Capítulo 5, nos valemos do modelo teórico do Equilíbrio Pontuado e algumas reflexões que seus autores apresentam como ferramenta para entendermos a movimentação e trajetória da questão agrária nos doze anos selecionados.

A partir do caminho percorrido e apoiados na tradição de estudos contemporâneos de agenda política, verificamos a atenção dada à questão agrária, nos três mandatos governamentais, buscando evidenciar a subida e descida da temática na agenda do Executivo. Ficou patente as alterações de atenção e prioridade ao longo de cada ano.

No caso de Fernando Henrique Cardoso, com a autointitulada responsabilidade de implantar a reforma do Estado e manter a estabilidade do Real, que lhe ocupou considerável atenção, como pode ser visto em grande parte dos decretos e discursos, a questão agrária só acendeu à agenda a partir de ações do MST, que se torna um ator político relevante e influenciador na

agenda, muito em função da violência sofrida, a exemplo de Eldorado dos Carajás, mas também das ações de ocupações, marchas, etc.

O que podemos observar nos indicadores analisados, é que a alternativa governamental adotada foi a redistribuição de terra via desapropriação por interesse social, com destaque para os 3 últimos anos do primeiro mandato e primeiro do segundo. Posteriormente, o Executivo, aliado aos esforços do Ministro extraordinário de Política Fundiária, Raul Jungmann, implantou as políticas de reforma agrária via mercado, por meio de empréstimos tanto para aquisição de terra como para subsidiar a infraestrutura dos assentamentos rurais.

No segundo mandato de FHC, além dessas vias de financiamento, outras formas que a questão agrária apareceu na agenda foi por meio do cadastramento de reforma agrária, por meio dos serviços dos Correios, iniciativa, diga-se de passagem frustrada. Por fim, o governo termina com algumas intenções positivas para o desenvolvimento da dinâmica da política, como as denominadas “ações afirmativas”, que tinha como objetivo ações voltadas para gênero, raça e etnia, além da implantação do PRONAF, que foram percebidas, a partir da maior frequência em que apareceram nos indicadores selecionados.

O pico de atenção à questão agrária se concentrou entre 1995 e 1999, período em que o governo FHC foi fortemente pressionado para que houvesse alterações na estrutura fundiária nacional. Porém, pós 1999, isso se reduz significativamente, mantendo-se em baixa em todo o segundo mandato desse presidente. Os indicadores nos revelam que, nesse período de baixa na frequência da questão agrária na agenda, o que se teve foi a predominância dos Discursos e Mensagens ao Congresso, entretanto, com um conteúdo dirigido no sentido de demonstrar a eficiência do INCRA e em criticar os movimentos sociais, em especial à atuação do MST.

No primeiro mandato de Lula, esperávamos, como apontado por Mortensen, et al, (2001), que o primeiro ano de governo teria grandes alterações estruturais e legais com impactos na questão agrária, especialmente para a expansão da reforma agrária. Todavia, o que assistimos foi que o PRONAF ganhou força, com o aumento dos recursos financeiros disponíveis, destinados ao desenvolvimento rural. Outras iniciativas foram: a política de titulação de área no nome da mulher, políticas de segurança alimentar e outras destinadas aos

quilombolas e indígenas entre outras ações voltadas para o desenvolvimento rural.

De maneira mais específica, no primeiro ano do governo Lula, há uma atenção maior à questão agrária, uma estabilidade nos dois anos seguintes, e uma alta em 2006, último ano de seu primeiro governo. Esse ano marca o final do primeiro mandato e também foi ano eleitoral. A alta foi registrada nas mensagens ao congresso e nos decretos.

Os indicadores analisados demonstraram que nos três mandatos, a política mais frágil foi a de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), ambos os presidentes prometeram avanços dessa política em seus discursos, porém, os decretos e medidas provisórias não a contemplaram. Nossa pesquisa também mostrou que, ao longo desses anos, houve uma evidente pontuação de alteração na dinâmica da questão agrária no Brasil, impulsionada pelo massacre do Eldorado de Carajás e que possibilitou mudanças nas políticas por quatro anos, nos oito anos seguintes as alterações ocorreram de forma incremental buscando o equilíbrio nos últimos três anos de análise.

Interessante observar, por fim, o embate constante de forças em torno do Executivo. Se na era FHC, os movimentos sociais de luta pela terra não conseguiram implantar uma política de reforma agrária, no governo Lula, por sua vez, as pressões dos proprietários de terra não conseguiram extinguir a reforma agrária da pauta.

Referências

ALBUQUERQUE, V. de O. *Reforma Agrária no Governo Lula: Uma análise do Plano Nacional de Reforma Agrária*. UNESP. Dissertação de Mestrado. Franca. 2006.

ALVES, R. P. *A política do audiovisual no Brasil: um estudo sobre as coalisões de defesa no período 2003-2016*. Dissertação de mestrado. UFSCar. São Carlos. 2016.

BACHARACH, P. e BARATZ, M. S. Duas faces do poder. *IN: Revista de sociologia política*. V. 19, n. 40. Paraná. 2011.

_____. "Two Faces of Power". *IN: American Political Science Review* vol 56, nº 4, dezembro de 1962.

BARCELOS, M. Políticas Públicas como processos sociais, imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009. *In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 2012*.

_____. O papel das ideias no processo de construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiristas. *In: 1º Seminário Internacional de Ciência Política*. UFRGS. Porto Alegre, 2015.

BAUGARTNER, F. R; et al. Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas. *IN: Comparative Political Studies*, Vol 44, Issue 8, pp. 1001–1030, 2011. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414011405165>> Acessado em 03/02/2017.

BAUMGARTNER, F. R; GREEN-PEDERSEN, C. e JONES, B. D. "Comparative Studies of Policy Agendas". *Journal of European Public Policy*,13:7, 2006 (pp. 959-974).

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. e MACLEOD, M. C. "Lessons From the Trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source". *The Political Methodologist*. Vol. 8, no. 2, spring, 1998 (pp. 01-10).

BAUMGARTNER, F. R; Jones. B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

_____. *Policy Dynamics*. Chicago and London. The University of Chicago Press, 2002.

BEVAN, Shaun. *Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook*. 2014. Disponível em: https://dl.dropboxusercontent.com/u/552280/CAPMasterCodebook/ShاونBevan_ECPR_GoneFishing_140804.pdf. Acessado em: 20/03/2017.

BEZERRA NETO, Luiz. *Sem terra aprende e ensina: Um estudo sobre as práticas educativas e formativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST - 1979-1998*. Dissertação de Mestrado– Faculdade de Educação, Unicamp, São Paulo, 1999.

BIACHINI, V. *Vinte anos do PRONAF, 1005-2015: avanços e desafios*. SAF/MDA. Brasília. 2015.

BIRKLAND, T. A. *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*. 2nd Ed. New York, ME Sharpe: 2005.

_____. Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. In: *Journal of public policy*, Vol. 18. nº 1 (Jan. – Abr., 1998), pp. 53-74. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4007601> acesso em: 20/05/2015.

BIRKLAND, T. A. e WERNEMENT, M. K. *Focusing Events in the Agenda Setting Process*, 2013. Disponível em <http://kenan.ethics.duke.edu/wp-content/blogs.dir/2/files/2013/10/Birkland-Warnement_final_1_22.pdf> Acessado em 15/05/2016.

BORGES, F. C. Origens Históricas da propriedade da terra. In: *Questão Agrária no Brasil: textos dos anos sessenta*. Por MARIGUELLA, C. et al. Ed. Brasil Debates. Coleção Brasil Estudos. 1980.

BRASIL, *Decreto lei Nº 7.774, de 24 de julho de 1945*. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1945-07-24;7774>>. Acessado em 02/08/2016.

_____, *Decreto-Lei, o primeiro de Nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943*. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1943-01-21;5212>>. Acessado em 02/08/2016.

_____, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. *II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA*, 2005. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf> acessado em 22/01/2017.

_____, *Lei n. 581 de 04 de setembro de 1850*. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1850-09-04;581>> acessado em 06/08/2016.

_____, *Manual de redação da presidência da república*, 2ª. Ed. Revisada e Atualizada, Brasília, 2002.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> acessado em: 21/01/2017.

BRASIL, F. G. *“Instituições Participativas e políticas públicas: Uma nova literatura para a agenda de pesquisa”*. Dissertação de Mestrado, UFSCar, 2013.

BRESSER – PEREIRA, L. C., 1934 - *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle* / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1. 1997).

_____. *A construção Política do Brasil*. Editora 34. São Paulo. 2015.

BUAINAIN, A. M., ALVES, E., SILVEIRA, J. M. NAVARRO, Z. *Sete teses sobre o mundo rural brasileiro*. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXI – no. 02. Abril-Jun. 2013.

CAPELLA, A. C.N. A política de acesso à agenda governamental. 8º. *Encontro da ABCP*. Gramado/RS. 2012.

_____. *“O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)”*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. (234 p.). 2004.

_____. *“Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”*. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS (pp. 25-52). 2006

CAPELLA, A. C. N e BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. In: *Revista do Serviço Público*, n. 66. Brasília. 2015.

_____. *Análise de Políticas Públicas: Uma revisão da Literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes*. *Novos estudos CEBRAP*. No. 101. São Paulo. 2015.

CAPELLA, A. C. N., BRASIL, F. G e SUDANO, A. C.G. P. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: 39º. *Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu. 2015.

CAPELLA, A. C.; SOARES, A. G. e BRASIL, F. G. Pesquisas em Políticas Públicas no Brasil: Um mapeamento da Aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: *IX Encontro da ABCP*. Brasília. 2014. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847_ARQUIVO_ABCP_final.pdf acessado em 29/08/2016.

CARDOSO, F. H. Prefácio. In Graziano Neto, Francisco. *A Tragédia da Terra: o fracasso da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: IGLU/FUNEP/UNESP, 1991.

CARVALHO FILHO, J. J. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: *Políticas Públicas e agricultura no Brasil*. Org. LEITE, S; DI SABBATO; et al. 2. ed. Editora da UFRGS, 2009.

_____. A nova (velha) questão agrária. In: *Valor Econômico*, 22/02/2008.

_____. *O esvaziamento da reforma agrária sob Lula*. Folha de São Paulo, 01/02/2007.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito Administrativo*. 30º. Edição. Ed. Atlas, São Paulo. 2016.

CARVALHO, F. S. Conjuntura política e estratégias de mobilização: tensões, tangências e convergências do MST na luta política. In: III Semana Ciência Política - Democracia, conflitos e desenvolvimento na América Latina, São Carlos, 2015.

_____. Questão e Reforma Agrária no Governo Neoliberal de FHC: Balanço de um período. In: Vera Alves Cepêda & Joelson Gonçalves de Carvalho. (Org.). *A questão agrária no pensamento político brasileiro*. 1ed. São Carlos: Ideias, Intelectuais e Instituições - UFSCar, 2016, v. p. 148-163.

_____. *Retórica e a realidade agrária brasileira na década de 1990: O caso da reforma agrária de mercado*. Araraquara, 2015.

CARVALHO, F. S.; CARVALHO, J. G. IDEIAS, CRENÇAS E POLÍTICAS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO PRIMEIRO GOVERNO FHC. In: *XV Semana de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, 2016.

_____. *Agenda em disputa: Os paradoxos da questão agrária e das políticas públicas no primeiro governo FHC*. UNIARA, Araraquara, 2016.

CARVALHO, J. G. Agricultura e questão agrária no Brasil – condicionantes estruturais da concentração fundiária. In: *Anais do VI Colóquio de la SEPLA*, Montevideu, Uruguai, 2010.

_____. *Economia Agrária*. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2015.

_____. Interpretações Controversas do Agronegócio. In: *Anais do VI Encontro da Rede de Estudos Rurais*, 2014. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Interpretacoes%20controversas%20do%20agronegocio%20-%20Carvalho%20Joelson.pdf>>. Acessado em: 20/06/2016.

_____. *Questão agrária e assentamentos rurais no estado de São Paulo: o caso da Região de Ribeirão Preto*. Tese de doutorado. Unicamp. Campinas, 2011.

CARVALHO, J. G; CUNHA, S. F; MOLINA, W. S. L. Mercados Institucionais e assentamentos rurais: Um estudo de caso. IN: *Anais do IX Congresso Latino-americano de Sociologia Rural*, Cidade do México. 2014.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil*. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COBB, R. W. e ELDER, C. D. *Participation in American Politics: The dynamics of agenda building*. Allyn and Bancon, Boston, 1972.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, V. 17, N. 1, p. 1-25, 1972.

COLETTI, C. *A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal*. Tese de doutorado. IFCH/Unicamp. Campinas, 2005.

COSTA, S. H. G. e LUBLINER, T. M. A bancada Ruralista e o aprofundamento da questão agrária no Brasil. NUPEDOR/Uniara. Araraquara. 2014. Disponível em:

<http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2014/Trabalhos%20Completos/10_Reconhecimento%20ind%C3%ADgena%20quilombola%20e%20omiss%C3%B5es%20do%20estado/1_Sandra%20Costa.pdf>. Acessado em 02/02/2017.

DATALUTA/NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária. *Data Luta: banco de dados de luta pela terra*. Presidente Prudente, 2010.

DAVIS, J. H. e GOLBERG, R. A. *A concept of agribusiness*. Harvard University, 1957.

DE'CARLI, C. *Sonhos de Abril. A luta pela terra e a Reforma Agrária no Brasil e em Portugal – os casos de Eldorado dos Carajás e Baleizão*. Tese de doutorado. Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra, 2014. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2014%20TESE%20UC%20-%20Caetano%20De%20Carli.pdf>> Acessado em 01/06/2016.

DELGADO, G. C. A modernização da agricultura. In: In: SZMRECSÁNYI, T. & SUZIGAN, W. (Orgs.), *História Econômica do Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Ed. Hucitec.

DIAS, G. L. S, VIEIRA, C. A. e AMARAL, C. M. Comportamento do Mercado de terras no Brasil. In: *Série Desarrollo productivo*. Cepal. Naciones Unidas. Chile. 2001.

DI PIERO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 27ª. Ed. Atlas. São Paulo. 2014.

FAORO, R. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª. Ed. GLOBO. 2001. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAORORaymundoOsDonosdoPoder.pdf>> acessado em 01/08/2016.

FARIA, C. A.P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: *RBCS – Rev. bras. Ci. Soc.* vol.18 no.51 São Paulo. 2003.

FEAB, O livro cinza do agronegócio. 2010. Disponível em: <<https://feab.files.wordpress.com/2008/08/2010-livrocinza-121220152015-phpapp02.pdf>> Acessado em. 12/01/2017.

FERNANDES, B. M. *Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro formação e territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST (1979 – 1999)*. Tese de Doutorado. FFLCH/USP, 1999.

_____. *Questão agrária, pesquisa e MST*. Cortez. São Paulo. 2001.

_____. “Itamar Franco foi o primeiro a receber o MST”. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro. 2011. disponível em <<http://oglobo.globo.com/politica/bernardo-mancano-fernandes-itamar-franco-foi-primeiro-receber-mst-2716132>>. Acessado em 21 de agosto de 2016.

FIORIN, J. L. (Org) *Introdução à Lingüística II. Princípios de análise*. São Paulo: Contexto, 2003.

FREITAS, L. M., MAIA, F. J. F. e Sobreira Filho, E. F. A ocupação territorial brasileira como imperativo da expansão do capital comercial português e como consequência das contradições intermercantilistas: O caso do regime sesmario brasileiro e a função do direito na sociedade do Brasil-colônia. In: *6º. Colóquio internacional Marx e Engels*. Unicamp. Campinas, 2009.

FURTADO, C. Entre inconformismo e reformismo. In. *Revista Economia Política*. Vol. 09, Nº. 04, 1989.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. Companhia Editora Nacional. 32. ed. São Paulo, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J. A nova dinâmica da agricultura brasileira. *Cadernos de ciência e tecnologia*. Vol. 13. n. 3. Campinas. 1996.

GRISA, C e SCHNEIDER, S. (org) *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Editora UFRGS. Porto Alegre. 2015.

GRISA, C. *Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: Produção e institucionalização das ideias*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação

em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA. UFRRJ. Rio de Janeiro. 2012.

GUIMARÃES, A. P. Quatro séculos de latifúndio. In: STÉDILE, J.P. (Org). (2005). *A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960* – 1. ed. Expressão Popular. São Paulo.

GURGEL, A. E. *A lei de 7 de novembro de 1831 e as ações cíveis de liberdade na cidade de Valença (1870 a 1888)*. Dissertação de Mestrado. UFRRJ, Rio de Janeiro. 2004.

IBGE. *Censo agropecuário de 2006*. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>. Acessado em: 05/08/2016.

JOHN, P. The Policy Agendas Project: a Review. IN: *Journal of European Public Policy*. Vol. 13. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501760600923870>>. Acessado em: 02/02/2017.

_____. “Is There Life After Policy Streams, Advocacy, Coalition, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?” *Policy Studies Journal*. Vol. 31, No. 04. 2003.

JOHN. P. *Analysis Public Policy*. Cassell. London. 1998.

JONES, B. D. e BAUMGARTNER, F. R. The politics of attention how government prioritizes problems. Universidade de Chicago. 2005. <http://www.unc.edu/~fbaum/books/attention/Attention_Complete_Oct_6_2004.pdf>. Acessado em 10/08/2016.

_____. *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press, 2005.

_____. “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and 35 change in American policymaking”. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Westview Press, Oxford. 2007.

_____. From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, V. 40, Nº 01, pp. 01-19, 2012.

JONES, B. D. *Reconceiving Decision-making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

KAGEYAMA, A. A. A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. In: *Revista da Associação Brasileira da Reforma Agrária – ABRA*, v. 23, nº03 set/dez. 1993.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2a. PEARSON, 2014.

_____. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins. (2003) [1984]

_____. Como Chega a Hora de uma ideia? IN: *Coletânea Políticas Públicas*. Saraiva, E. e FERRAREZI, E. ENEAP. Brasília. 2006.

_____. Juntando as coisas. IN: *Coletânea Políticas Públicas*. Saraiva, E. e FERRAREZI, E. ENEAP. Brasília. 2006.

KOK, G. P. *A escravidão no Brasil Colônia*. Ed. Saraiva. São Paulo. 6ª. Ed. 2010.
LEITE, et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: editora UNESP, 2004.

LEITE, S. P; HEREDIA, B. MEDEIROS, L. et al. (2004). *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: editora UNESP.

LIMONGE, F. O poder executivo na constituição de 1988. IN: A constituição de 1988 na vida brasileira. OLIVEN, R. G., RIDENTI, M e BRANDÃO, G. M. (orgs.). EDITORA HUCITEC. 2008.

MASCHIO, J. “Comando Ruralista” se arma e pressiona Lula contra o MST. Folha de São Paulo. São Paulo. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1603200302.htm>>. Acessado em 02/02/2017.

_____. “Fazendeiros se armam e culpam Lula. Folha de São Paulo. São Paulo. 2003b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2906200323.htm>>. Acessado em 02/02/2017.

MATTEI, L. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. RESR – Revista de Economia e sociologia Rural. Vo. 52. p. S105-S124. Piracicaba. 2015.

MDA. Fome Zero: A experiência Brasileira. Orgs. GRASIANO DA SILVA, J. DEL GROSSI, M. E. e FRANÇA, C. G. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-It Fome Zero A experinc-1750637.pdf>. Acessado em: 21/01/2017.

MEMORIAL DA DEMOCRÁCIA: MASSACRES E CHACINAS. Disponível em: <<http://m.memorialdademocracia.com.br/massacres-chacinas>>. Acessado em 20/06/2016.

MENDES, G. F. e BRANCO, P. G. G. Curso de Direito Constitucional. 7ª. Ed. revisada e atualizada. Ed. Saraiva. São Paulo. 2012.

MENDONÇA, S. R. A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. STÉDILE, J. P. (org). 2ª. Ed. Expressão Popular. São Paulo. 2010.

MORAES, R. C., ÁRABE, C. H. G. e SILVA, M. P. *As cidades cercam os campos: estudos sobre o projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada*. Editora UNESP. NEAD. São Paulo, 2008.

MOREIRA, R. J. “Metodologias da reforma agrária: o censo e o projeto Lumiar”. *Estudos: sociedade e agricultura*, CPDA/UFRJ, 8: 163:77, abr. 1997.

MORTENSEN, P.B. et al. Comparing Government Agendas: Executive Speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark. IN: *Comparative Political Studies*. Vol.44. Issue 8, pp. 973-100. 2011. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414011405162>>. Acessado em: 10/05/2016.

MOURA, A. C. Alguns Apontamentos Sobre Interferências do Banco Mundial no Espaço Rural Latino-Americano. In: *Anais do Seminário América Latina: Cultura, História e Política* – Uberlândia, maio de 2015.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento Rural no Brasil: Os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos avançados*, vol. 15 no. 43. São Paulo. 2001.

OLIVEIRA, A. U. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. In: *Estudos Avançados*, vol. 15, n. 43. São Paulo, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300015>. Acessado em 24/07/2014.

_____. (2001). A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. *Estud. Av.* vol. 15 no. 43. São Paulo.

_____. A derrota dos camponeses pela farsa da Reforma Agrária do MDA/INCRA no Governo Lula. Apresentado na 14º ENG – AGB. Rio Branco, 2006. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/GRUPO%20M6/ENG_2006_059.pdf>. Acessado em: 04/02/2017.

_____. *Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária*. Labur Edições. São Paulo. 2007.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. IN: *Dados* vol. 43 no. 3. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>>. Acessado em 09/02/2017.

PRADO Jr. C. *Evolução política do Brasil: e outros estudos*. 1ª. edição. Companhia das Letras. São Paulo, 2012.

_____. (2005). As três frentes da luta de classes no campo brasileiro (1960). In: STÉDILE, J.P. (Org). *A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960* – 1. ed. Expressão Popular. São Paulo.

PRINCE, S. e MARK, R. Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501760600924233>> Acessado em: 10/05/2016.

PT. Um Brasil para todos. Programa de Governo 2002, coligação Lula Presidente. São Paulo. 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acessado em 22/01/2017.

REZENDE, Gervásio Castro de. *Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Proceara): institucionalidade, subsídio e eficácia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro e Brasília: 1999.

RHODES, R.A.W. “Policy network analysis”. In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R.E. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RIKER, William. H. *The Art of Political Manipulation*. Yale University Press. New Haven .1986.

SABATIER, P. A. e JENKINS-SMITH, H. C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press. Oxford. 1993.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. IN: Dados, vol 40, No. 03. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007>>. Acessado em: 13/02/2017.

SAUER, S. e SOUZA, M. R. Movimentos Sociais na luta pela terra: conflitos do campo e disputas políticas. IN: Ferrante V.L.B, WHITAKER D. C. A. (Orgs.) *Reforma Agrária e Desenvolvimento – Desafios e Rumos da Política de Assentamentos Rurais*, MDA. Brasília, 2008.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The Semi-Sovereign People*. Holt, Rinehart e Winston. New York, 1960.

SCOLESE, E. *A Reforma Agrária*. São Paulo: Publifolha, 2005.

SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2ª. Ed. Editora Unicamp. Campinas, 2008.

SOARES, A. G e Alves R. P. Consideração acerca das análises de políticas públicas: O modelo de coalizões de defesa. IN: *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*. Ed. 06. Brasília. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/15905/11253>>. Acessado em: 29/08/2016.

SOARES, A. G. *Atores, ideias na constituição do direito à Memória e à Verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos*. Tese de doutorado. UFSCar. São Carlos, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias* (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, Nº 16, p. 20-45, 2005.

_____. Políticas Públicas: *Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas*, 2002. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acessado em: 02/08/2016.

_____. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologia*, ano 08, no. 16. Porto Alegre. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acessado em: 10/05/2016.

STEDILE, J.P. e FERNANDES, B. M. *Brava Gente – A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1999.

STÉDILE. J. P. *A Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Atual, 1997.

SZMRECSÁNYI, T e RAMOS, P. O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira. IN: *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. SZMRECSÁNYI, T. e SUZIGAN, W. org. EDUSP. 2. Ed. revisada. São Paulo. 2002.

THURBER, J. A. “political power and policy subsystems in American politics. IN: PETERS, G e ROCKMAN. B. A. (eds). *Agenda for excellence: administering the state*. Chatham/NJ: Chatham House Publishers, 1996.

TRUE, J. L. JONES, B.D. e BAUMGARTNER. Punctuated-equilibrium theory explaining stability and change in public policymaking. IN: SABATIER, P. *Theories of the policy process*, 2a. Ed. 2006.

VERGES, N. M. *Financiamento do setor Rural: uma análise dos programas Procefa e Pronaf e o caso dos assentamentos rurais do Pontal do Paranapanema – SP*. *Agrária*, no. 15, pp. 45-70. São Paulo. 2011.

VERGILI, G. E. *Institucionalização de políticas LGBTs: Um estudo sobre a criação do tripé da cidadania LGBT no município de São Carlos entre os anos de 2009 e 2012*. Dissertação de Mestrado. UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2016.

VICENTE, Vitor M. B.; CALMON, Paulo C. P. A análise de políticas públicas na perspectiva de coalizões de defesa. In: XXXV ANPAD. Rio de Janeiro. 4 a 7 set. 2011. Rio de Janeiro, 2011.

WERNEMENT, M. K. Defining, Explaining and Testing the Role of Focusing Events in Policy Change: Using the Multiple Streams Framework. In: *the Second International Conference on Public Policy*, Milan, Italy, July 2015. Disponível em: <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1435512914.pdf>.

Acessado em: 10/05/2016.

YASBEK, M. C. O Programa fome zero no contexto das políticas públicas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 18, no. 2. São Paulo, 2004.

ZAHARIDIS, N. Ambiguity, time, and multiple streams. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press. 1999.