

AGENDA EM DISPUTA: OS PARADOXOS DA QUESTÃO AGRÁRIA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PRIMEIRO GOVERNO FHC

Flávia Sanches de Carvalho¹
Joelson Gonçalves de Carvalho²

Resumo: Este trabalho, que se insere na área de políticas públicas setoriais e busca analisar o processo pré-decisório e decisório, apoiado nos estudos contemporâneos de formação de agenda governamental. Mais especificamente, o trabalho lança luz sobre Massacre de Eldorado dos Carajás enquanto evento focal (focusing events) que alavancou ações relacionadas à reforma agrária no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999). Tanto o tema como o recorte metodológico se justificam na medida em que, durante a década de 1990, além da persistência da violência em geral, com o massacre listado, ocorrido em 1996, as atenções da mídia e da comunidade internacional voltaram-se para gravidade do problema agrário nacional. Buscar entender como o Massacre de Eldorado dos Carajás agiu como gatilho para mudança de política, a partir do estudo de caso da questão agrária no primeiro mandato do governo FHC, pode contribuir para um melhor entendimento de como os movimentos sociais passaram a atuar como na luta por políticas públicas, pautando a questão agrária em um governo notadamente neoliberal.

Palavras-Chave: Evento Focal, Política agrária; Violência no campo, Eldorado dos Carajás.

Introdução

De maneira introdutória, mas sem se alongar nas divergências historiográficas do nosso processo de formação nacional, cabe dizer que a colonização lusitana deixou marcas profundas na organização econômica, social e territorial do Brasil que, em síntese, são perceptíveis até os dias atuais, seja simbolicamente, pela manutenção da ideia de Brasil com “vocação agrícola”, seja em termos concretos, pela permanência do latifúndio exportador e pela secular concentra o fundiária no país. Conforme Caio Prado Júnior:

O caráter mais profundo da coloniza o reside na forma pela qual a terra se distribui. (...). Não  ramos como as  ndias, um país de civiliza o avançada, cujo aproveitamento pelos conquistadores se pudesse fazer pelo comércio ou pelo saque (...). Aqui, uma só riqueza: os recursos naturais; da  uma só explora o: a agricultura ou a pecuária, subordinadas ambas   posse fundiária (PRADO JR., 2012, pág. 16)

Fato not rio   que o Brasil, mesmo tendo completado seu processo de industrializa o em meados do século XX,   ainda um país com perfil primário exportador que tem a produ o agropecuária e a propriedade fundiária com elevado grau de concentra o, ainda hoje. Segundo o Censo Agropecuário de 2006, existem no Brasil 4.366.267 estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, o que representa 84,36% do total dos estabelecimentos brasileiros que ocupavam apenas 24% da área total dos estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2009).

Neste sentido, a importância da questão agrária no desenvolvimento nacional faz com que estejam sempre presentes os embates, contradi es e conflitos inerentes   propriedade privada da terra. Essas características colocam a questão agrária como um elemento de extrema necessidade de interven es de caráter público, via políticas

¹ Mestranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-gradua o em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar).

² Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos (DCSo/UFSCar).

governamentais, além de ressaltar a importância dos movimentos sociais na explicitação deste drama nacional.

Como destacado no título deste artigo, o foco temporal que trataremos é o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, compreendido entre os anos de 1995 a 1998. Este governo, inequivocamente neoliberal foi, paradoxalmente, o que mais assentou famílias até hoje, mas, em contrapartida foi também o governo que evidenciou, de forma mais efetiva, a violência no campo com apoio institucional do Estado, personificado nas forças policiais. Essa violência levada ao extremo ficou nacional e internacionalmente evidenciada pelo Massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará. Neste município, as terras da fazenda 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 instituiu o acesso (OLIVEIRA, 2001).

Para os objetivos deste trabalho, a política agrária é entendida como uma ação de política pública que “(...) vise aumentar o acesso à terra e viabilizar pequenos produtores rurais – com a capacidade de quebrar a tendência histórica de concentração fundiária e os mecanismos de pobreza do mundo rural brasileiro” (CARVALHO FILHO, 2009, pág. 196). A partir deste entendimento, o objetivo mais geral aqui é fazer uma análise do Massacre de Eldorado dos Carajás como gatilho para mudança de política, a partir do estudo de caso da questão agrária no primeiro mandato do governo FHC. De modo mais específico, busca-se compreender como a evidente violência no campo, tomou a atenção da mídia, dando ampla divulgação ao evento e, a partir daí, propiciando que os movimentos sociais passassem a atuar como empreendedores de políticas na tentativa de pautar a questão agrária no governo FHC.

Metodologicamente o trabalho tem um viés histórico-estrutural e foi construído a partir de revisão bibliográfica, análise de dados secundários e análise documental. Mais especificamente, o artigo buscará apresentar, no primeiro tópico, o papel de um evento focal (*Focusing Events*), problematizando como um dado acontecimento pode impulsionar uma questão que envolva um grupo de interesse e isto, por sua vez, possa alcançar mudanças na agenda. Este primeiro tópico é apoiado na literatura de análise de políticas públicas. No segundo tópico, que foca o massacre de Eldorado dos Carajás, pretende-se explicitar as peculiaridades acerca do evento, a repercussão e mobilização sociais alavancados. Este tópico é alicerçado, além da revisão bibliográfica, com dados secundários, a saber: dados da violência no campo, disponíveis pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) as capas da Folha de São Paulo, de abril de 1996 a abril de 1998. Por fim, no terceiro tópico, se faz um cruzamento do levantamento bibliográfico, dados secundários e análise documental que reforçará a ideia de que o Massacre de Eldorado dos Carajás atua como *Focusing Events* que, tendo infelizmente ocorrido, acabou por impulsionar a entrada da questão agrária em um governo neoliberal.

1 – Evento focal: perspectiva teórica

Nas ciências políticas, o início da trajetória de estudos sobre a formação da agenda começa nos anos 1970 quando, efetivamente, surgem estudos que contemplam a agenda como parte fundamental do processo político, inicialmente com análises que se debruçavam a dinâmica da participação política. Os pioneiros em destacar a importância fundamental dos processos pré-decisórios para a compreensão das escolhas e alternativas a serem consideradas pelos tomadores de decisão foram Roger Cobb e Charles Elder (1971; 1972).

Para Cobb e Elder (1971) a essência do conflito político reside no escopo da participação. Retomando as ideias de Schattschneider (1960), os autores sustentam que os indivíduos ou grupos em disputa numa política procurarão ampliar o escopo do conflito, buscando atrair os demais grupos previamente desinteressados em relação a uma questão, fortalecendo os temas de interesse desse grupo junto a uma comunidade mais ampla. Ao focalizar a noção de agenda seria possível, segundo os autores, desenvolver uma perspectiva teórica que explicasse como os grupos articulam suas demandas e as transformam em questões que adquirem visibilidade e requerem ação governamental.

Na literatura contemporânea diferentes autores deram continuidade à investigação sobre o processo de formação da agenda iniciada por Cobb e Elder. Dentre eles cabe destaque a John Kingdon (2003). É fato que a análise de Kingdon (2003) sobre a construção da agenda se afasta da proposição original de Cobb e Elder (1972), uma vez que este, a partir do modelo de *agenda-setting*, rompe com a lógica de estágios na produção de políticas, propondo um modelo explicativo mais fluído, organizado em torno de fluxos que convergem em determinadas circunstâncias, criando possibilidades concretas de mudança na agenda decisória. Fundamentalmente para o estudo proposto a abordagem de Kingdon é fundamental pois entre o autor aponta o “evento” como variáveis capaz de motivar e empreender uma mudança em política de forma resumida um evento de grandes proporções pode abrir uma janela de oportunidade para que uma política que estava fora do foco do governo ascenda a agenda e o governo passe a “olhar” para uma questão que não era sua prioridade.

Thomaz Birkland (2007), classifica eventos de grande magnitude com a capacidade de engatilhar mudanças em questões dominantes na agenda política 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.

Nesse sentido, apoiados na literatura contemporânea sobre agenda tentamos analisar o Massacre de Eldorado dos Carajás na categoria de evento catalisador que possibilitou mudanças na agenda governamental do primeiro mandato do governo FHC.

2 – O Massacre de Eldorado dos Carajás

A estrutura social dos acampados e sem-terra no Pará, segundo De’ Carli (2004), não era diferente da realidade dos sem-terra no restante do país. Eram pessoas que ficavam na base da pirâmide social, os migrantes com experiência na agricultura vinham em sua maioria do Goiás e do Tocantins, outros buscando “prosperar” do garimpo em busca de melhor qualidade de vida e de um futuro minimamente prospero. Todavia a região já era foco de conflito desde o período da ditadura, pois além dos moradores das regiões e os migrantes sem-terra a região era fortemente dominada por grileiros e posseiros.

O Acampamento Macaxeira em Eldorado dos Carajás deriva de ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Surge na região do Bico do Papagaio, em 1989, de articulação conjunta de um grupo de militantes e lideranças sindicais, a trajetória até a implantação do assentamento é descrita por De’ Carli (2004):

O surgimento do MST, na região do Bico do Papagaio, data de 1989, quando um pequeno grupo de militantes começam a articular reuniões com lideranças sindicais, com o PT e com a CPT. Em 1991, o MST-PA faz sua primeira ocupação de terras, juntamente com a CPT, da Fazenda Ingá, em Conceição do Araguaia. Sob a repressão que se abatia no governo presidencial de Collor de Melo, sete lideranças do MST são presas pela Polícia Federal, passando sete

meses na cadeia. A área, no final, acaba sendo desapropriada e a direção política fica a cargo da CPT por divergências políticas com o MST, que prefere se afastar e realizar uma nova ocupação. Em 1992, é ocupada a Fazenda Rio Branco, em Parauapebas, que marca o início das ações do MST no estado do Pará. São articulados para a área cerca de 550 famílias e pleiteia-se 12.500 ha. As famílias são despejadas da área pela Polícia Militar no mesmo ano, mas, em 1993, voltam a ocupar a área e, em 1994, ocupam o restante da fazenda. Em 1995, a área é desapropriada e transforma-se no Assentamento Palmares, primeiro assentamento do MST na região. No mesmo ano, é formado o Acampamento Macaxeira, entre Eldorado dos Carajás e Curionópolis. Esse acampamento levava o nome do complexo Macaxeira, área pleiteada para a reforma agrária pelo MST, composta de terras públicas em concessão de uso para exploração de castanha, que foram devastadas para o cultivo da pecuária extensiva. (DE'CARLI, 2004, pág. 301)

Não só no Pará, mas em todas as regiões do país, a grande força de pressão para que as desapropriações ocorressem, notadamente nos anos 1990, era a ocupação de estradas, terras e órgãos públicos. As propriedades que eram focos das ocupações eram terras públicas, latifúndios improdutivos, propriedades com trabalho 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, em 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, em uma ação de intervenção armada, vitimou, no local, 19 Sem Terras³. O massacre de Eldorado dos Carajás tomou proporções internacionais nos veículos de comunicação⁴. 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 sociedade⁵.

Um ano após o massacre, o MST organizou um protesto em escala nacional denominado Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça. A ideia foi 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.⁶

Entendemos que o MST é resultado de uma dinâmica construção social que tem origens no final da década de 1970, e que em 1984 vai se organizar como movimento nacional organizado para lutar pela terra, pela reforma agrária (CARVALHO, 2015, pág. 114). Um ano após seu surgimento oficial, na cidade de Cascavel, o MST realizou, em Curitiba, também no estado do Paraná, o seu primeiro congresso nacional, que entre outras discussões e reivindicações pautou a melhoria das condições de vida e trabalho dos

³ O saldo final foi de 21 mortos, por conta dos óbitos decorrentes de ferimentos em outros dois manifestantes.

⁴ Tema também tratado por muitos estudiosos da área incluindo Oliveira (2001) e Medeiros e Leite (2004).

⁵ 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.

⁶ 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.

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 neste primeiro congresso. Do ponto de vista institucional, a constante crítica do MST recaía sobre a 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.

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.

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. Passadas algumas décadas, observados os dilemas que ocupavam espaço na agenda pública, fica fácil perceber que a retórica de gerar esforços para o pagamento da dívida externa, culminou teórica e praticamente gerando constrangimentos ao desenvolvimento da nação. Isso, por seu turno, agravou a questão agrária, uma vez que o foco era o aumento das exportações de *commodities* para geração de dólares a serem usados nos serviços da dívida, condenando ao ostracismo uma política agrária real.

Já o segundo congresso do MST, conforme nos relata Coletti (2005), ocorrido em 1990, contando com a participação de 10 mil delegados de todo o país, a organização territorial do movimento já era considerável, o que propiciou um avanço em termos de organicidade e processos decisórios. Neste contexto, 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. A análise dos documentos disponibilizados pelo MST na mídia de modo geral, reforçavam a ideia de que a reforma agrária também iria possibilitar a extinção do êxodo rural e diminuiria a quantidade de mão de obra barata, ampliaria o mercado de trabalho nas cidades e com isso geraria uma melhoria salários. Em contrapartida no campo aumentar-se-ia a demanda por sementes, ferramentas, tratores e máquinas rurais dinamizando o mercado consumidor do campo e fortalecendo a economia. Em síntese, este segundo congresso ocorre em um momento ímpar no Brasil, envolto a um processo de formação política muito significativo. Houve a luta pelas diretas, a elaboração e implantação da Constituição de 1988. Ademais, em 1990, assume Fernando Collor de Melo, com um posicionamento sobre as questões agrárias notoriamente oposto ao do MST, inclusive reprimindo as 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 da presidência e a entrada de Itamar Franco, o MST foi pela primeira vez 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, sem dúvida, 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, impeliu políticas que ratificaram 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).

O desenvolvimento rural em um contexto marcado pela orientação neoliberal na condução da política econômica mais geral, ratificou o agronegócio como um setor dinâmico a ser incentivado, todavia, o entendimento do que vem a ser exatamente isso é bastante polêmico, tanto na academia quanto nas instituições públicas ligadas direta ou indiretamente à agropecuária. Isto é, o que se entende por agronegócio não está pacificado e, portanto, Davis e Goldberg (1957) não apresentaram uma visão acabada e aceita socialmente deste conceito (CARVALHO, 2014).

E neste contexto que acontece o terceiro congresso do MST que ocorreu em julho de 1995, tendo seus preparativos começado antes com o lançamento da cartilha “rumo ao terceiro congresso” em fevereiro do mesmo ano. Nos seus objetivos gerais, a aliança operário-camponesa continuava no centro, tal como no segundo congresso, com as palavras de ordem: “Reforma Agrária: uma luta de todos”. A proposta era levar a reforma agrária para a opinião pública brasileira. Também buscou-se apresentar as reivindicações ao governo federal, solicitando prioridade para o assentamento de todas as famílias acampadas, assistência social e alimentar a todos acampados, normalização de créditos em atraso e liberação de recursos para os assentamentos. Entretanto, uma bandeira se destaca, haja vista os objetivos deste artigo, a saber: na definição das prioridades das novas lutas foram definidas duas prioridades: continuar a luta pela reforma agrária e combater a política neoliberal do governo. Esta última prioridade demonstra o amadurecimento do movimento no que tange à sua pauta política, para além da questão agrária.

Observados em retrospectiva estes congressos demonstram não apenas maturidade como também capacidade de aglutinação. Caldart (2001), por exemplo, ressalta a atenção que o MST tem chamado para os diversos seguimentos da sociedade e a distinção dos demais movimentos que geralmente são destruídos com menos tempo de vida. Como características para essa perpetuação a autora destaca as seguintes características:

“A radicalidade do seu jeito de fazer a luta e os sujeitos que ela envolve. O MST reafirmou a ocupação do latifúndio como a principal forma de luta pela terra, e a mobilização em massa dos sem-terra como o jeito de fazê-la. (...) A multiplicidade de dimensões em que atua. O MST tem na luta pela terra seu eixo central e característico, mas as próprias escolhas que fez historicamente sobre o jeito de conduzir sua luta específica (uma delas a de que a luta seria feita por famílias inteiras), acabaram levando o Movimento a desenvolver uma série de outras lutas sociais combinadas. (...) A combinação de formatos organizativos diversos. Exatamente para dar conta dos seus objetivos e das diversas dimensões de sua luta, o MST acabou construindo um tipo de organização que mistura a versatilidade de um movimento social, no qual entra todo mundo o tempo todo, com um xadrez de relações sociais e organizacionais próprias quase de uma instituição social, que se pretende flexível, mas duradoura. (...) A capacidade que vem construindo de universalizar, ou de tornar a sociedade como um todo, uma bandeira de luta

que nasce de um grupo social específico e de seus interesses sociais imediatos.
(CALDARAT, 2001, pág. 209)

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

3 – Analisando o Massacre de Eldorado dos Carajás como evento catalisador

Para que um evento seja classificado como evento catalisador segundo Warnement (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. Neste 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. Destes 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 capas⁷ 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.

⁷ Metodologia utilizada disponível em: < <http://www.manchetometro.com.br/metodologia/>> Acessado em 02/06/2016

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 de 10 anos de capas demonstra um aumento de abordagem por parte do jornal analisado sobre políticas públicas de reforma agrária a partir do Massacre de Eldorado dos Carajás. 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.

Comparando com Birkland e Wernement (2013), o evento forneceu um caráter de urgência para resolução da violência no campo e da reforma agrária ao mesmo tempo que impulsionou o MST no caráter de grupo de mobilização que, como argumenta os autores, foi capaz trabalhar com que era refletido pela mídia e de reproduzir símbolos que aproximaram e sensibilizaram a sociedade, com o problema da crise da má distribuição de terra e da desigualdade no campo, para que esse público notasse suas demandas 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.

Entre as mudanças de políticas implantadas no governo FHC estão: o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procer), 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.

Considerações Finais

Sabemos que a questão agrária é histórica no país, entretanto, é paradoxal verificar como a ela, em termos gerais, foi tratada em um governo notadamente neoliberal. É fato que as respostas foram insuficientes, mas, em função do Massacre de Eldorado dos Carajás – que se apresentou com evento focal – a sociedade brasileira se voltou a problemática dos camponeses sem terras e suas lutas.

A atenção da mídia, pós anos 1990, deixa claro, mesmo que tendenciosamente, a constante precarização e flagelamento dos agricultores sem-terra e violência constante no campo em todo o território nacional. Com a atenção da mídia o Governo precisou colocar em prática estratégias governamentais traduzidas na implementação e criação de políticas públicas para tratar a reforma agrária, mesmo que com pouca ou nenhuma eficiência.

Quando observado o ano 1997, houve um volume maior de capas que abordaram aumento de leis que buscavam regular as políticas fundiárias, programas e projetos e assentamento de famílias que indicam o aumento de atividade no Congresso Nacional e nos setores estatais em decorrência do evento focal.

Os movimentos sociais do campo, passam a ser reconhecidos como atores políticos que atuam não apenas no campo, mas também nas cidades e para as cidades, com destaque ao MST.

A partir desses apontamentos e dessa análise acreditamos que houve mudança na imagem da política de reforma agrária, que passaram a ser consideradas por ampla maioria da sociedade como justas e necessárias. Mas, passados 20 anos do Massacre, podemos observar que o caráter de urgência de ações governamentais para o rural persiste, como também a exclusão a violência e a resistência por parte dos trabalhadores organizados em movimentos sociais. Em que pese isso, todavia, mesmo arrefecendo em determinados períodos a questão agrária não pode mais ser negligenciada, seja academicamente seja politicamente.

Referências

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.

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

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.

BIRKLAND, T. A. **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.

CALDART, R.S.. **O MST e a formação dos sem terra**: o movimento social como princípio educativo. *Estudos Avançados*, 15, pg.207-224 – São Paulo, 2001.

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.

CARVALHO, J. C. **Interpretações Controversas do Agronegócio.** In: Rede de Estudos Rurais, 2014. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Interpretacoes%20controversas%20do%20agronegocio%20-%20Carvalho_Joelson.pdf> Acessado em: 20/06/2016.

CARVALHO, J. C. **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. C. **Economia Agrária.** Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2015.

COBB, R. W e ELDER, C. D. **The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory.** In: *The Journal of Politics*, Vol. 33, No. 4. (Nov., 1971), pp. 892-915. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28197111%2933%3A4%3C892%3ATPOAAA%3E2.0.CO%3B2-Z>> Acessado em 24/06/2014.

COBB, R., ROSS J. K e ROSS M. H. **Agenda Building as a Comparative Political Process.** In: *The American Political Science Review.* Vol. 70. N. 1 (mar., 1976) pp. 126-138. Disponível em: <http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cobb_Ross_and_Ross_1976.pdf> Acessado em 23/06/2014

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

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.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 1996.

IBGE. **Censo Agropecuário.** Rio de Janeiro – RJ, 2009.

INCRA **Reforma Agrária Compromisso e todos,** 1997. Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/outras-publicacoes/compromisso_de_todos_-_governo_fernando_henrique_cardoso.pdf Acessado em 20/06/2016

KINGDOM, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 3a. Ed. Harper Collins, New York, 2003.

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

OLIVEIRA, A. O. **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.

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

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

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.