

O INCRA COMO AGENTE CENTRAL DE UM NOVO PACTO SOCIOAMBIENTAL
INCRA AS THE CENTRAL AGENT OF A NEW SOCIO-ENVIRONMENTAL PACT

Prof. Dr. Anderson Antonio da Silva

Pós-Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Centro de
Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI). da
Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF, Brasil

Me. Stanislau Antonio Lopes

Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico (DEP) Incra-Sede em
Brasília, DF, Brasil

Prof. Dr. Reinaldo Jose de Miranda Filho

Vice-Diretor do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (GEGAFI) da
Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF, Brasil

Prof. Titular Luiz Guilherme de Oliveira

Diretor do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da
Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF, Brasil

GT13. Estudos Interdisciplinares no rural

Resumo

Objetivo: Analisar a necessidade de fortalecimento institucional do INCRA como agente central de um novo pacto socioambiental, reposicionando a terra como eixo estratégico para enfrentar mudanças climáticas, soberania alimentar e direitos territoriais. Método: Reflexão teórica ancorada no debate sobre bens comuns, particularmente nas contribuições de Elinor Ostrom (governança local de recursos) e Dardot & Laval (comum como princípio político) em diálogo com o institucionalismo histórico. Resultados: Evidencia-se que o INCRA oscila entre as duas matrizes teóricas, aproximando-se ora da abordagem pragmática de Ostrom (1990), ora da concepção política de Dardot e Laval (2017). Essa dualidade reflete que a orientação da política fundiária é definida pela conjuntura da Questão Agrária de cada governo, tornando o INCRA prisioneiro dessa conjuntura. Questões técnico-operacionais internas que interferem no ritmo das entregas são reflexo, e não causa, desses rumos. Conclusões: A construção do "INCRA do Futuro" exige a adoção do comum como paradigma, articulando a eficácia prática da gestão local de (Ostrom) com a amplitude de um projeto político de transformação social (Dardot & Laval).

Palavras-chave: reforma agrária, bens comuns, INCRA, governança territorial, questão agrária

Abstract

Objective: To analyze the need for institutional strengthening of INCRA (National Institute for Colonization and Agrarian Reform) as a central agent in a new socio-environmental pact, repositioning land as a strategic axis to address climate change, food sovereignty, and territorial rights. Method: Theoretical reflection anchored in the debate on common goods, particularly in the contributions of Elinor Ostrom (local governance of resources) and Dardot & Laval (the commons as a political principle) in dialogue with historical institutionalism. Results: It is evident that INCRA oscillates between the two theoretical frameworks, sometimes approaching Ostrom's (1990) pragmatic approach, and sometimes the political conception of Dardot and Laval (2017). This duality reflects that the orientation of land policy is defined by the conjuncture of the Agrarian Question of each government, making INCRA a prisoner of this conjuncture. Internal technical-operational issues that interfere with the pace of deliveries are a reflection, not a cause, of these directions. Conclusions: Building the "INCRA of the Future" requires adopting the commons as a paradigm, articulating the practical effectiveness of local management (Ostrom) with the breadth of a political project of social transformation (Dardot & Laval).

Keywords: agrarian reform, common goods, INCRA, territorial governance, agrarian question

1. Introdução

A questão agrária brasileira no século XXI transcende a distribuição de terras, expandindo-se para uma disputa de paradigmas sobre o uso de recursos e a reprodução da vida. O INCRA, moldado pela lógica desenvolvimentista de 1970, enfrenta o desafio de projetar sua ação para o futuro, superando um modelo de governança fundiária anacrônico e dependente da conjuntura política. Este resumo expandido, vinculado ao estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, propõe uma análise da autarquia à luz da teoria dos bens comuns e do institucionalismo histórico. A hipótese central é que a terra deve ser resgatada de sua redução a "ativo financeiro" para ser redefinida como um "comum". Objetiva-se, assim, discutir como a governança de Elinor Ostrom e a práxis de Dardot & Laval podem ser mediadas pela perspectiva histórica de autores como Thelen e Mahoney para fundamentar novos pactos socioambientais que conectem o acesso à terra ao clima, à segurança alimentar e à preservação dos biomas.

2. Revisão de Literatura: O Debate Teórico em Disputa

O embasamento deste trabalho divide-se em três pilares que, embora dialoguem, apresentam tensões fundamentais sobre como as instituições nascem, sobrevivem e se transformam.

2.1. Elinor Ostrom e a Governança Local de Recursos Comuns

Elinor Ostrom (1990), Nobel de Economia, revolucionou o debate ao demonstrar empiricamente que a "tragédia dos comuns" não é uma fatalidade. Comunidades locais são plenamente capazes de criar regras endógenas para a gestão de recursos de uso comum (*common-pool resources*), como florestas e sistemas de irrigação, sem a necessidade de privatização ou de controle estatal autoritário. Para Ostrom, a eficácia institucional depende de "princípios de design", como limites claros, mecanismos de resolução de conflitos e o reconhecimento governamental do direito de organização. No caso do INCRA, essa matriz é visível em experiências como os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAEs). Nestes locais, a terra não é dividida em lotes individuais clássicos, mas mantida sob uma gestão coletiva onde as "regras em uso" são pactuadas pela comunidade. A limitação desta abordagem, contudo, reside em seu caráter muitas vezes apolítico ou excessivamente centrado na eficiência gerencial, negligenciando as pressões macroeconômicas do capital financeiro.

2.2. Dardot & Laval: O Comum como Princípio Político e Instituinte

Diferente da visão de recurso de Ostrom (1990), Pierre Dardot e Christian Laval (2017) propõem o "comum" como uma categoria estritamente política. Para os autores, o comum não é um objeto (água, terra, código), mas o ato de *instituir* regras por meio da práxis coletiva. É o princípio do autogoverno que recusa tanto a lógica proprietária do mercado quanto a lógica burocrática do Estado. Nesta perspectiva, a terra é vista como o "inapropriável". A atuação do INCRA, sob esta lente, se aproxima muito da sua missão original de garantir que a terra cumpra sua função social, atuando como braço do Estado responsável por gerir, destinar e regularizar áreas. Essa função é particularmente relevante na demarcação de territórios

quilombolas e terras indígenas, onde a propriedade coletiva serve como barreira à mercantilização. A tensão aqui é evidente: como uma autarquia estatal (o INCRA) pode fomentar um princípio (o comum) que, por definição, busca autonomia em relação ao próprio Estado?

2.3. Institucionalismo Histórico: Trajetórias, Poder e Legados

O diálogo entre Ostrom (1990) e Dardot & Laval (2017) ganha concretude quando filtrado pelo institucionalismo histórico. Esta abordagem sustenta que as instituições não são apenas conjuntos de regras eficientes, mas produtos de conflitos passados que se cristalizam no tempo, gerando uma "dependência de trajetória" (*path dependence*). Santos Neto e Oliveira (2025) são expoentes centrais nesta análise ao demonstrar que a trajetória da política fundiária brasileira é marcada por uma "captura" das burocracias estatais por coalizões latifundiárias. Oliveira argumenta que, embora a Constituição de 1988 tenha sido uma "junção crítica" (*critical juncture*) que abriu espaço para o comum, os legados autoritários e a estrutura patrimonialista do Estado brasileiro agiram para "neutralizar" o INCRA enquanto braço do estado com essa função. Somam-se a ele as contribuições de **Mahoney (2000)**, sobre como as escolhas institucionais iniciais restringem as opções futuras, e **Thelen (2004)**, que explica a mudança institucional por meio de processos graduais de *drift* (deriva) e *layering* (sobreposição). No INCRA, o *layering* ocorre quando novas leis socioambientais são sobrepostas a uma estrutura administrativa desenhada para a colonização produtivista, gerando ineficiência e paralisia.

3. Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e crítica, estruturada em três frentes:

1. **Análise de Trajetória Institucional:** Utiliza-se o método do institucionalismo histórico para mapear como as mudanças de governo alteraram a correlação de forças dentro do INCRA entre 2003 e 2026.
2. **Mapeamento de Conflitos e Governança:** Estudo comparativo entre áreas de assentamento tradicional e territórios de uso comum (quilombolas e extrativistas), analisando a aplicação dos princípios de Ostrom.
3. **Entrevistas de Profundidade:** Realizadas com técnicos do INCRA e lideranças do MST e CONAQ, buscando identificar o "descolamento" entre o discurso do "comum" e a prática burocrática.

4. Discussão: O INCRA como Prisioneiro da Conjuntura

A análise revela que o INCRA oscila entre as duas matrizes teóricas citadas. Quando a conjuntura política é favorável aos movimentos sociais, o órgão experimenta ferramentas de governança de Ostrom, delegando poder às associações de assentados. Contudo, em conjunturas de governos conservadores com o avanço do agronegócio (como no MATOPIBA), por exemplo, o órgão retrocede a uma função meramente cartorial, facilitando a regularização de terras que acabam no mercado financeiro. O debate de Santos Neto e Oliveira (2025) é crucial para entender que essa oscilação não são um erro técnico, mas um reflexo da

fragilidade política da autarquia. O INCRA carece de uma "blindagem institucional" que proteja o paradigma do comum contra as mudanças de governo. As questões técnico-operacionais (falta de pessoal, sistemas obsoletos) são, na verdade, sintomas de um projeto político de desmonte que visa impedir que a terra seja gerida como um bem comum. A financeirização da terra — o land grabbing moderno — converte a reforma agrária em obstáculo ao fluxo de capitais. Nesse cenário, o debate entre Ostrom e Dardot & Laval torna-se imperativo: ou o INCRA assume o comum como princípio político instituinte, ou seguirá refém de uma conjuntura empenhada em dismantelá-lo enquanto instância de salvaguarda do bem comum.

5. Considerações Finais

A modernização do INCRA não deve ser entendida como mera modernização digital de processos, mas também como uma refundação paradigmática. A síntese proposta entre Ostrom (eficácia da gestão local) e Dardot & Laval (o comum como resistência ao capital) oferece um caminho para o "INCRA do Futuro". Este novo modelo exige que o órgão reconheça a pluralidade de formas de ocupação da terra e se torne um facilitador de soberanias locais. No entanto, o institucionalismo histórico alerta que essa mudança só ocorrerá em uma nova "junção crítica", onde a pressão social consiga quebrar a trajetória de dependência que vincula o Estado brasileiro ao latifúndio. A terra, enquanto eixo de enfrentamento à crise climática, é o recurso comum que definirá a viabilidade do país nas próximas décadas.

Referências Bibliográficas (Normas ABNT)

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

SANTOS NETO, Alberto Abadia dos; OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. O olhar de autores e intérpretes nacionais para a compreensão da formação do institucionalismo brasileiro. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, [s. l.], v. 18, p. e17681-25, 2025.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

THELEN, Kathleen. **How institutions evolve**: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.