

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

**O PROJETO ESTADUAL DE REFORMA AGRÁRIA E  
O CASO DO ASSENTAMENTO CARLOS  
MARIGHELLA-SANTA MARIA-RS: ENTRE O IDEAL  
E O POSSÍVEL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Marli Rodrigues**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2010**

**O PROJETO ESTADUAL DE REFORMA AGRÁRIA E O  
CASO DO ASSENTAMENTO CARLOS MARIGHELLA-  
SANTA MARIA-RS: ENTRE O IDEAL E O POSSÍVEL**

**por**

**Marli Rodrigues**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Extensão Rural.**

**Orientador: Prof. José Geraldo Wizniewsky**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2010**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**  
**Centro de Ciências Rurais**  
**Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
Aprova a Dissertação de Mestrado

**O PROJETO ESTADUAL DE REFORMA AGRÁRIA E O CASO DO  
ASSENTAMENTO CARLOS MARIGHELLA-SANTA MARIA-RS:  
ENTRE O IDEAL E O POSSÍVEL**

elaborada por  
**Marli Rodrigues**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Extensão Rural**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**José Geraldo Wizniewsky Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

**Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Dr. (UFSM)**

**Carmen Rejane Flores Wizniewsky, Dr<sup>a</sup>. (UFSM)**

**Marco Antonio Verardi Fialho, Dr. (UFSM)**  
Suplente

Santa Maria, 25 de agosto de 2010.

## AGRADECIMENTOS

É com muita alegria que me despeço desses dois anos. Foram muitos os ensinamentos e são muitas as lembranças. Resta-me agradecer por tudo que pude aprender e pela convivência com pessoas que contribuíram para esse aprendizado.

Sobretudo, agradeço a Deus, por tornar possível os meus anseios e permitir a conclusão de mais uma etapa.

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em especial ao apoio financeiro da CAPES, através das bolsas de mestrado. Muito obrigada!

Ao professor José Geraldo que pacientemente me orientou. Muito obrigada!

Aos professores Luis Ernani, Carmen e Marco Antônio da banca examinadora, muito obrigada pelas colocações, na certeza que esta é uma etapa fundamental para a finalização e aperfeiçoamento do trabalho final. Muito obrigada!

Ao professor Pedro Neumann e Paulo Silveira muito obrigada pela confiança depositada em mim, desde a primeira turma do Residência Agrária.

Obrigada a você, que sempre esteve ao meu lado, em todas as etapas desta caminhada, sua presença foi fundamental para a realização deste trabalho. Carinhosamente a VOCÊ.

Agradecimento ESPECIAL a Raquel Breitenbach pela sua amizade e pelas suas correções, sempre muito atenciosa.

Agradecimento especial a todos do Assentamento Carlos Marighella.

Cléia, metodologicamente, muito obrigada!

Aos meus colegas de Mestrado, obrigada pela convivência.

A todos que de alguma maneira estiveram presentes na minha vida, fica o seguinte: “A cada pessoa que passa em nossa vida passa sozinha, mas não nos deixa só, deixa um pouco de si e leva um pouco de nós. Se algum dia voltarmos a nos encontrar cheios de histórias, batalhas vencidas ou derrotas temos certeza que a mesma emoção que nos uniu brotará, trazendo de volta, como um filme, pedaços de saudades e recordações de uma grande amizade.

Muito obrigada a todos!

**“Quero a parte que me cabe neste latifúndio!”**

Agnaldo Tavares (A parte que me cabe)

## **RESUMO**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
Universidade Federal de Santa Maria

### **O PROJETO ESTADUAL DE REFORMA AGRÁRIA E O CASO DO ASSENTAMENTO CARLOS MARIGHELLA-SANTA MARIA-RS: ENTRE O IDEAL E O POSSÍVEL**

AUTORA: MARLI RODRIGUES

ORIENTADOR: JOSÉ GERALDO WIZNIEWSKY

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 25 de agosto de 2010.

Este trabalho tem por objetivo analisar a proposta de reforma agrária estadual, através da política de reforma agrária do governo Olívio Dutra (1999-2002), bem como resgatar as principais questões acerca da implantação, desenvolvimento e destino do assentamento Carlos Marighella. A proposta desse governo tinha uma forte oposição a política de reforma agrária do governo federal de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), que priorizava a política de reforma agrária de “mercado”, através da política de crédito fundiário intitulado Banco da Terra. Em campanha eleitoral o governo estadual se comprometeu em assentar 10 mil famílias através da reforma agrária estadual. Nesse contexto que surgiu o assentamento Carlos Marighella em Santa Maria-RS no ano de 2000, que visava ser um assentamento diferenciado com formato de uma cooperativa de produção agropecuária, baseado no trabalho coletivo, sem a propriedade particular da terra e desenvolvendo atividades produtivas baseadas na agroecologia. Assim, devido a estas características este assentamento visava ser um “modelo” para os demais a serem implantados no RS. Metodologicamente, este estudo se enquadra numa pesquisa qualitativa e utilizou como método o estudo de caso; já como instrumentos de pesquisa foram utilizados: a) a pesquisa bibliográfica e documental para a realização do resgate histórico sobre a reforma agrária no Brasil, e em particular a proposta de reforma agrária de FHC em nível nacional e - em nível estadual - a proposta de reforma agrária de Olívio Dutra; b) entrevistas semiestruturadas aplicadas a informantes-chave que originou a discussão empírica, sendo, portanto, dados de fonte primária. Esses informantes foram divididos em três grupos (governo estadual, governo municipal/instituições, assessoria técnica). Através da contribuição dos atores sociais entrevistados, concluiu-se que houve um avanço na reforma agrária a partir da política estadual de reforma agrária analisada, embora o governo não tenha atingido a meta de assentar 10 mil famílias. Destaca-se também, que o assentamento Carlos Marighella, apesar de ser reconhecido nacional e internacionalmente pelas características peculiares de sua implementação, sofreu uma “ruptura” do projeto inicial. Ressalta-se como principais causas do “insucesso” do assentamento estudado, a falta de “consciência coletiva” por parte dos assentados, a inexistência de uma assistência técnica preparada para trabalhar com a agroecologia e a grande dificuldade dos assentados em superar os conflitos que são inerentes a natureza humana.

Palavras-chave: reforma agrária; assentamentos; política agrária; governo Fernando Henrique; governo Olívio Dutra.

## **ABSTRACT**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
Universidade Federal de Santa Maria

### **PROJECT STATE OF AGRARIAN REFORM AND THE CASE OF SETTLEMENT CARLOS MARIGHELLA – SANTA MARIA-RS: BETWEEN THE IDEAL AND POSSIBLE**

AUTHOR: MARLI RODRIGUES

ADVISOR: JOSÉ GERALDO WIZNIEWSKY

Date and Place of the Defense: Santa Maria, 25 de august de 2010.

This paper aims to analyze the state agrarian reform proposal through land reform policy of the Olívio Dutra's government (1999-2002), as well as recovering the main issues concerning implementation, development and destiny of the Carlos Marighella settlement. The proposal of this government that maintained a strong opposition to land reform policy from Fernando Henrique Cardoso's federal government (1999-2002), which prioritizes the market land reform policy, through the land credit policy entitled Bank of the Land. During his election campaign, the state government pledged to settle ten thousand families across the state agrarian reform policy, thus came out the Carlos Marighella settlement in the city of Santa Maria-RS in the year of two thousand, aiming at forming a differential settlement in the shape of an agricultural production cooperative, using collective work, without private ownership of land and developing productive activities based on agroecology. So because of these characteristics this settlement should be "model" for others to be implemented in the state of Rio Grande do Sul. Methodologically this study fits in a qualitative research, that used as method, a case study; concerning the research instruments was used: a) a bibliographic and documentary research for the historical recovery achievement about agrarian reform in Brazil, and in particular the FHC's proposal for agrarian reform in Brazil, and the Olívio Dutra's agrarian reform proposal in the state of Rio Grande do Sul; b) semi structured interviews applied to key informers that originates the empirical discussion, being, therefore, primary sources datas. These informers were divided in three groups (state government, municipal government/institutions, technical advisory body). Through the contributions from social actors interviewed, it concludes there was an improvement in the agrarian reform from agrarian reform state policy on analyzed, although state government haven't been achieved the goal of settling ten thousand families. It is also stressed that the Carlos Marighella settlement, despite of being recognized in the whole country and in the world as well by its particular characteristics of its implementation, underwent a "break" in the original project. Concerning this "failure" of the settlement in question, the main causes were, the lack of "collective conscience" on behalf of the settlers, non-existent of a technical advisory body prepared to work with agroecology and the difficulty of the settlers in overcoming the inherent conflicts to human nature.

Keywords: agrarian reform; settlements, agrarian policy; Fernando Henrique government; Olivio Dutra government.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Comparação entre o número de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais no período de 1995-2001.....	46
TABELA 2 - Alguns exemplos de municípios produtores em relação aos índices de produtividade.....	49
TABELA 3 - Números de estabelecimentos e Área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total.....	50
TABELA 4 - Número de ocupações de terra e famílias envolvidas no Brasil (1996-2006)....	68
TABELA 5 - Mobilizações do MST e famílias beneficiadas no Rio Grande do Sul (1979-2004).....	79
TABELA 6 - Distribuição anual dos projetos de assentamentos implantados, número de famílias assentadas e área adquirida pelo governo Olívio Dutra.....	86
TABELA 7 - Projetos de assentamentos realizados pelos governos estaduais entre os anos de 1979 a 2002 com distribuição nos períodos respectivos à vigência dos seus mandatos.....	87
TABELA 8 - Desempenho do Banco Terra no Brasil e no Rio Grande do Sul entre os de 1999 a 2002.....	96

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Mapa de localização do Assentamento Carlos Marighella no município de Santa Maria-RS.....	30
FIGURA 2 - Divisão do Rio Grande do Sul em Metade Sul e Norte.....	76
FIGURA 3 – Estrutura Fundiária.....	76
FIGURA 4 - Mapa de localização do Assentamento Carlos Marighella em Santa Maria – RS.....	90
FIGURA 5 – Vista parcial do assentamento mostrando algumas casas.....	91
FIGURA 6 - Vista parcial do assentamento mostrando algumas casas.....	92
FIGURA 7 – Área destinada a plantação do arroz ecológico no Assentamento Carlos Marighella. Fonte: Trabalho de campo.....	92
FIGURA 8 – Área da horta comunitária destinada para alimentação das famílias e para comercialização no feirão Colonial de Santa Maria, do Projeto Esperança/Coesperança.....	93

FIGURA 9 – Área manejada com princípios agroecológicos, utilizando capim-elefante e esterco de bovinos, além da introdução de amendoim forrageiro para recuperar o solo degradado pelo uso intensivo do solo para pastagem.....93

FIGURA 10 – Aspecto geral do assentamento: 1) agrovila, e as instalações para gado de leite, galpões para os equipamentos; 2) Área do arroz ecológico; 3) Área da horta e área de utilização de plantas recuperadoras; 4) Área de plantação de milho para pastagem; 5) Açudes para piscicultura; 6) Área para pastagem para gado de leite; 7) Área de reflorestamento com árvores nativas; 8) Barragem para fornecer água para arroz ecológico....  
.....114

FIGURA 11 - Vista geral da agrovila do Assentamento Carlos Marighella evidenciando as casas sem delimitação de terreno entre elas. Também mostra as árvores que foram plantadas e ao centro seria construída uma área de lazer para as famílias, que não saiu do projeto.....114

FIGURA 12 – Área destinada à utilização de plantas recuperadora de solo (Mucuna Preta), onde mais tarde seria utilizada para pastagem, técnica utilizada de forma a melhorar a estrutura do solo, no manejo agroecológico.....116

FIGURA 13 – Área destinada ao cultivo de árvores frutíferas entre os quebra-ventos de capim-elefante e cana-de-açúcar, devido ao vento forte, por se tratar de uma área descampada. Além disso, estas espécies são utilizadas como fonte de alimentação dos animais em época de escassez de pasto.....117

FIGURA 14 – Encontro realizado no Assentamento Carlos Marighella, durante e Feira de Cooperativismo, realizado em Santa Maria, objetivo destes encontros era trocar experiências e divulgar o “modelo” de assentamento.....122

FIGURA 15 - Cozinha coletiva do assentamento, muito utilizada pelas famílias nos primeiros dois anos do assentamento, onde todas as refeições eram feitas neste espaço, sendo que cada família era responsável por uma refeição, e havia um regime de alternância.....123

FIGURA 16 – Loja mantida com produtos coloniais produzidos no assentamento. Ao centro a sala de reuniões e a direita, a cozinha coletiva do assentamento.....123

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - Assentamentos de famílias por período de governo.....	44
QUADRO 2 - Exemplos de limite da propriedade da terra.....	52
QUADRO 3 - Constituição Estadual - Política Agrícola e Fundiária.....	80

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 - Número de ocupações no Brasil (1996-2006).....	68
--	----

## **LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE A - Listagem dos nomes dos atores sociais entrevistados em ordem alfabética.....	141
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista (Governo Estadual).....	142
APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista (Governo Municipal).....	143
APÊNDICE D – Roteiro Entrevista (Assistência Técnica).....	144

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO A - Mapa da concentração fundiária no Rio Grande do Sul através dos dados do Censo Agropecuário de 1996.....	146
ANEXO B - Cartaz do Plebiscito Popular pelo limite da propriedade da terra.....	147
ANEXO C - Mapa das famílias assentadas desde 1970 a 2001 no Rio Grande do Sul.....	148
ANEXO D - Mapa dos assentamentos no Rio Grande do Sul (atualizado em 03/09/2008).....	149

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE APÊNDICES .....</b>	<b>13</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>14</b>
<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>15</b>
<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>1.1 O Problema da Pesquisa .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>22</b>
1.2.1 Objetivo Geral .....	22
1.2.2 Objetivos Específicos .....	23
<b>2. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Pesquisa Qualitativa .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Pesquisa aos Dados Secundários .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Estudo de Caso.....</b>	<b>28</b>
2.3.1 O Caso Estudado .....	29
<b>2.4 Instrumentos de pesquisa.....</b>	<b>30</b>
2.5.1 Entrevista.....	31
<b>3. A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 As Discussões em Torno da Reforma Agrária .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 A Reforma Agrária na Nova República .....</b>	<b>40</b>
<b>3.3 Os Governos e os Números da Reforma Agrária .....</b>	<b>43</b>
<b>3.4 O limite da Propriedade da Terra no Brasil .....</b>	<b>48</b>
<b>4. A REFORMA AGRARIA DE GOVERNO FHC .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1 A Nova Reforma Agrária ou o Novo Mundo Rural .....</b>	<b>53</b>

<b>4.2 Do Programa Cédula da Terra ao Banco da Terra.....</b>	<b>60</b>
<b>4.3 O Governo Federal e as Instituições .....</b>	<b>65</b>
<b>5. A PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DA <i>FRENTE POPULAR</i> .....</b>	<b>72</b>
<b>5.1 O Diagnóstico do Rural no Rio Grande do Sul na visão da <i>Frente Popular</i> .....</b>	<b>72</b>
<b>5.3 Mecanismos para Realização da Reforma Agrária no Governo Olívio Dutra.....</b>	<b>83</b>
5.3.1 Assentamento Carlos Marighella – do Ideal ao Possível .....	88
<b>5.4 O Banco da Terra no Rio Grande do Sul .....</b>	<b>95</b>
<b>6. DISCUSSÃO .....</b>	<b>99</b>
<b>6.1 O GOVERNO ESTADUAL E SUA PROPOSTA PARA A REFORMA AGRÁRIA</b>	<b>99</b>
<b>6.2 O Assentamento Carlos Marighella.....</b>	<b>112</b>
<b>7. CONCLUSÕES.....</b>	<b>126</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>129</b>
<b>9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>146</b>

## APRESENTAÇÃO

A reforma agrária no Brasil vem, ao longo de anos, ganhando novos argumentos sejam eles contrários ou a favor da sua realização, e como decorrência produzem questionamentos sobre a necessidade ou não da reforma agrária para o desenvolvimento brasileiro. É com este contexto de discussões que me deparei durante minha trajetória acadêmica, mais precisamente na minha especialização. Esta proposta de trabalho surgiu durante o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que teve origem a partir da proposta de construção da Pós-Graduação em nível de Especialização denominada “Educação do Campo e Agricultura Familiar Camponesa”<sup>1</sup> incluída no Programa “Residência Agrária” do INCRA. No Assentamento Carlos Marighella foi realizado o trabalho de campo que deu origem a Monografia para conclusão da Especialização, intitulada “IMPLANTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE UMA PASTAGEM DE CAPIM-ELEFANTE MANEJADA SOB PRINCÍPIOS AGROECOLÓGICOS: um estudo de caso em assentamento da reforma agrária”. A partir desta experiência, foi possível vivenciar e observar os problemas enfrentados pelos agricultores no assentamento Carlos Marighella, que me levaram a questionar e buscar mais informações sobre a implementação deste.

Desse modo, o tema central deste trabalho refere-se à implantação de um assentamento de reforma agrária, concebido como “modelo”, implantado através da política de reforma agrária estadual no governo de Olívio Dutra (1999-2002) no Rio Grande do Sul.

Para tanto, o trabalho foi dividido em capítulos. O primeiro capítulo foi dedicado a contextualizar o estudo e apresentar o problema de pesquisa e os objetivos. Já o segundo capítulo, foi reservado para apresentação dos aportes metodológicos que guiaram a elaboração deste trabalho. No terceiro capítulo, intitulado “A reforma agrária no Brasil”, fez-se um resgate histórico de elementos que são importantes para a compreensão da trajetória na reforma agrária, desde as Capitânicas Hereditárias, passando pelas Sesmarias, pela Lei de Terras de 1850, até a política agrária do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

---

<sup>1</sup>Este trabalho teve origem a partir da proposta de construção do curso de Especialização denominado “Educação do Campo e Agricultura Familiar Camponesa”. Tal projeto foi desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), também conhecido como Residência Agrária, sendo executado na região Sul e Sudeste do Brasil em parceria com instituições Federais de Ensino Superior ocorrido em abril de 2005 a dezembro de 2006. Uma segunda edição do Residência Agrária está em andamento na UFSM com algumas modificações. Para maiores esclarecimentos consultar GARCIA (2006).

No capítulo IV foi abordada a proposta de reforma agrária de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que ficou conhecida como: “reforma Agrária pela via de Mercado”, sendo o Banco da Terra à instituição responsável por realizá-la; bem como foram apresentadas as principais instituições que debatem e mantêm esta discussão, a qual está sempre em pauta na mídia e no meio acadêmico. Já no capítulo V, apresentamos a proposta de reforma da *Frente Popular*, na qual elegeu Olívio Dutra governador, que teve um forte apoio dos movimentos sociais do campo, sendo um fator determinante para sua vitória como governador. Desse modo, apresentamos o diagnóstico deste governo, o qual tinha como promessa de campanha o assentamento de 10 mil famílias, colocando a reforma agrária como prioridade. Ainda neste capítulo, realizamos um breve histórico do assentamento Carlos Marighella em Santa Maria-RS, que foi implantado pelo governo da *Frente Popular*. Esse governo propunha um assentamento que servisse de “modelo”, com trabalho coletivo e produção baseada nos princípios da agroecologia. Além disso, apresentamos algumas peculiaridades da política de crédito fundiário no RS, denominado de Banco da Terra, que apesar de toda a oposição do governo Olívio Dutra teve grande destaque em investimento de recursos e consecução de projetos.

No capítulo VI temos a discussão que construímos através das falas dos atores sociais entrevistados, sobre a política estadual de reforma agrária e sobre a implantação do assentamento Carlos Marighella. Já no capítulo VII, apresentamos algumas conclusões sobre a reforma agrária no Brasil, a política estadual do Olívio Dutra e sobre o assentamento Carlos Marighella.

Por fim, no capítulo VIII, apresentamos as considerações finais na qual se buscou mostrar as impressões sobre a proposta de reforma agrária estadual e o insucesso do assentamento frente aos vários conflitos e problemas enfrentados durante a sua trajetória.

# 1. INTRODUÇÃO

O debate que cerca o tema da reforma agrária é marcado historicamente por muita polêmica e discussões político-ideológicas. Apesar de tantos debates acadêmicos e não acadêmicos, esta temática ainda se reveste de grande importância, pois estamos em um novo milênio e ainda a reforma agrária não se efetivou em sua plenitude no Brasil. Por esta razão, revisitar a temática agrária e particularmente a sua execução através da constituição de assentamentos de reforma agrária, não é um tema anacrônico, e paradoxalmente se revela extremamente contemporâneo na realidade brasileira.

A concentração de terras no Brasil pode ser parcialmente atribuída as Capitâneas Hereditárias, em que era denominado donatário aquele que recebia uma determinada parcela de terras (em torno de treze milhões de hectares) que era novamente dividido em parcelas menores, as chamadas, Sesmarias (CAMARGO, 2003). Estas parcelas de terra deveriam abastecer a Coroa Portuguesa com gêneros comercializáveis, que tinham como objetivo gerar tributos, devido a esta dinâmica econômica a pequena propriedade pouco se desenvolveu no Brasil. A evolução destas estruturas agrárias, acabaram por gerar no Brasil a grande propriedade de terra.

Em 1850, surgiu a Lei de Terras (*lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*) ou Lei da Terra, considerada uma das primeiras leis brasileiras após a Independência do Brasil, e que deveria regular a estrutura fundiária, particularmente no que tange a titulação privada da terra. Resumidamente, a referida lei, estabelecia a compra (através de leilões públicos) como único acesso a terra, abolindo o regime de sesmarias. O objetivo desta lei foi inibir a propriedade da terra através da apropriação pela posse, pois, quando a abolição dos escravos acontecesse e chegassem os primeiros imigrantes, não haveria mão-de-obra para trabalhar nos grandes latifúndios de café, em especial no Nordeste e Sudeste. Desse modo, as terras que ainda não estavam ocupadas passariam a ser propriedade do Estado, e só poderiam ser adquiridas mediante pagamento à vista. Esta lei vigorou por muitos anos, e ainda está em vigor um instrumento consagrado na Lei de Terras, que é o de terras devolutas.

Nas décadas de 50 e 60 (século XX), o movimento social, especialmente as ligas camponesas e - no caso particular do RS - o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER), pressionaram os governos dos estados e Nacional solicitando reforma agrária. Esta pressão foi mais intensa no governo de João Goulart, e culminou com o compromisso,

concretizado a partir do lançamento das reformas de base e notadamente a reforma agrária. Porém, estas ações foram neutralizadas com a intervenção militar de 1964.

Em 1964 o Governo Militar aprovou e tornou lei o Estatuto da Terra, que na realidade já estava parcialmente elaborado no governo de João Goulart (1960-1964). Neste estatuto se encontram questões acerca do uso, ocupação de terras e relações fundiárias do país. Também ficou conhecida como “mais que uma lei de reforma agrária”. Apesar de alguns avanços, a reforma agrária foi colocada fora da pauta durante o Regime Militar, sendo a via utilizada para tratar da questão agrária e da colonização.

Passado o Regime Militar, o país exigia as Diretas Já, e a Nova República foi instituída através da eleição indireta para presidente, tendo como eleitos o candidato Tancredo Neves e José Sarney, presidente e vice respectivamente. Porém, diante do falecimento de Tancredo Neves, logo após as eleições, assume José Sarney.

O governo de José Sarney lançou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) no ano de 1985, ressurgindo os debates entorno o cumprimento da função social da terra. A proposta deste governo era realizar uma reforma agrária através do instrumento de desapropriação por interesse social, mas devido à forte pressão do latifúndio a reforma agrária não aconteceu conforme as metas do governo.

Já no ano de 1988 elaborou-se a Constituição Federal, na qual ficava previsto que a propriedade deveria exercer a sua função social, critérios muito semelhantes ao Estatuto da Terra. No entanto, alguns termos contribuíram para interpretações equivocadas, como ocorreu com o termo “produtividade”, e mais uma vez, este episódio acabou retrocedendo a realização da reforma agrária.

Na primeira eleição direta para presidente da república foi eleito Fernando Collor de Melo (1990), e a sua política para reforma agrária ficou baseada no Programa da Terra. Porém, após escândalos envolvendo corrupção em seu governo, Fernando Collor sofre *impeachment*, em seu lugar assume o vice, Itamar Franco em 1992. Neste governo uma importante lei é aprovada, a Lei Agrária (*Lei Nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993*). Por um lado esta mantinha alguns critérios interessantes em relação à terra que não cumprisse sua função social, prevendo que esta seria passível de desapropriação para fins de reforma agrária. Porém, por outro lado, alguns pontos deram margem a questionamentos judiciais emperrando o processo de reforma agrária.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) a reforma agrária ocorreu através de forte pressão e mobilização dos sem-terra. Em consequência desta intensa mobilização, ocorreram dois grandes massacres de trabalhadores rurais.

Foi devido à forte pressão dos movimentos sociais do campo, que FHC com apoio do Banco Mundial, inseriu no Brasil a “reforma agrária de mercado” que passou a vigorar no seu segundo mandato, como forma de deslegitimar e enfraquecer principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, houve esperanças que uma reforma agrária estaria em curso, principalmente pelo fato do governo lançar o II PNRA. Porém, a reforma agrária “ideal”, capaz de alterar a estrutura fundiária brasileira, ainda está longe de ocorrer.

Em todos estes momentos, várias instituições apoiaram e pressionaram os governos para realizar a reforma agrária, como: MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores) e a CPT (Comissão Pastoral da Terra) - mesmo que com ideologias diferentes. A partir do Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo essas instituições passaram a compartilhar uma mesma posição, favorável a realização de uma ampla e efetiva reforma agrária que pudesse alterar a estrutura fundiária, com mais de 500 anos de latifúndio. Cabe lembrar que o Brasil não possui uma lei que imponha os limites a propriedade da terra, e ainda descumpra um importante ponto na Constituição Federal que é a atualização dos seus índices de produtividade, sendo que a última ocorreu na década de 70. Dessa forma, haverá um plebiscito popular que será realizado em setembro de 2010 que tem como objetivo propor a limitação da propriedade da terra e, em conjunto com uma nova atualização dos índices de produtividade, criar novos mecanismos para a aceleração e viabilização da reforma agrária no Brasil.

Assim, em 2000, através do governo de Olívio Dutra, foi implementado o assentamento Carlos Marighella em Santa Maria-RS, com peculiaridades e objetivos diferenciados como: uso coletivo da terra, produção baseada nos princípios de agroecologia, trabalho conjunto e gestão participativa das ações de desenvolvimento para o assentamento. Tudo isso, com forte apoio dos movimentos sociais que apoiaram a candidatura de Olívio Dutra – que através da sua ideologia política - mantinha uma forte oposição ao governo federal. E assim, em meio aos embates políticos entre governo federal e estadual foi constituído o assentamento Carlos Marighella com uma proposta de ser modelo, ou seja, servir de referência para a instalação de outros similares.

## **1.1 O Problema da Pesquisa**

O presente estudo pretende contribuir com a discussão da experiência Piloto do Gabinete do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002) de produção agropecuária com orientação agroecológica e organização social coletiva no qual se depositou grande expectativa, pois objetivava servir de modelo e inspiração para os outros assentamentos de reforma agrária a serem realizados pelo programa estadual de reforma agrária com o apoio do MST. Os agricultores foram selecionados pela opção de trabalho e gestão coletiva e, posteriormente, formariam uma Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA). Assim, o presente estudo pretende contrastar a idealização do assentamento “modelo” Carlos Marighella, no escopo do plano estadual de reforma agrária, com a efetivação da constituição do próprio assentamento.

Durante a formação do assentamento, várias foram as entidades que incentivaram com investimentos públicos para o referido assentamento, através de projetos que beneficiariam o desenvolvimento deste assentamento, tornando-o sustentável em sua trajetória, algumas delas são: UFSM (Universidade Federal de Santa Maria), Projeto Esperança/Cooesperança, Prefeitura Municipal de Santa Maria (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural). No entanto, fez-se necessário uma revisão histórica do tema reforma agrária, em particular a política de reforma agrária de FHC em nível nacional, e em nível estadual a política estadual de reforma agrária do governo de Olívio Dutra, na qual se contextualizou o estudo de caso do presente trabalho.

A compreensão do conjunto desses processos e da sua inter-relação é importante tanto para os atores diretamente envolvidos, como para os profissionais ligados ao meio rural e suas estratégias.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

- Analisar e compreender o Programa de Reforma Agrária Estadual (1999/2002) do governo Olívio Dutra, bem como o processo de implantação do mesmo no Assentamento Carlos Marighela, na região de Santa Maria/RS.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar as principais políticas e planos de reforma agrária dos governos federal e do estado do RS no período de 1999-2002;
- Realizar um resgate histórico da ocupação do espaço do Assentamento Carlos Marighella em Santa Maria - RS;
- Compreender através das falas dos atores sociais a constituição da política de reforma agrária estadual (1999-2002) e a consolidação do assentamento Carlos Marighella.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Este capítulo apresenta a metodologia que foi utilizada para que os objetivos propostos pela pesquisa fossem alcançados. Desta forma, este estudo se enquadra numa pesquisa qualitativa e utilizou como método o Estudo de Caso. Como instrumentos auxiliares de investigação, foram utilizados a revisão de materiais bibliográficos e a entrevista - para buscar dados empíricos.

Segundo Lakatos e Marconi (1991), a pesquisa é um método de pensamento reflexivo que requer tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais, significando a necessidade de investigação para o conhecimento da realidade.

Gil (1999) relata que o delineamento da pesquisa refere-se ao seu planejamento, no sentido mais amplo, ou seja, os passos a serem seguidos para se alcançar os objetivos propostos. Segundo Rudio (1986) o termo pesquisa pode ser definido como um conjunto de atividades que são utilizados para a busca de um determinado conhecimento.

No entendimento de Gil (1999), a definição de pesquisa pode ser dada como sendo um procedimento racional e sistemático, tendo por objetivo responder aos problemas que são propostos no estudo. Este mesmo autor coloca que a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que possui várias fases, que percorre desde a formulação do problema até a apresentação dos resultados finais.

### **2.1 Pesquisa Qualitativa**

A presente pesquisa se enquadra num estudo qualitativo, visto que busca estudar e entender as características de uma realidade específica, tentando descrevê-la detalhadamente, sem a utilização de dados quantitativos, ou seja, buscando identificar elementos qualitativos junto aos atores, permitindo alcançar os objetivos propostos. De acordo com Richardson (2008), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como uma tentativa de compreender os significados e as características “situacionais” que são apresentados pelos entrevistados, ao invés da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.

Já Triviños (1987), coloca que alguns autores definem a pesquisa qualitativa como uma “expressão genérica”, sendo que, por um lado, ela compreende atividades de investigação que podem ser definidas como específicas e, por outro, também podem ser caracterizadas por traços comuns. Esta é a ideia fundamental que demonstra e esclarece onde pode chegar um pesquisador que objetiva atingir uma interpretação da realidade do ângulo qualitativo.

Segundo Minayo (1999), a abordagem qualitativa não pretende o alcance da verdade - como definir o que é certo ou errado - mas dever ter como preocupação primeira, a lógica que permeia a prática que se dá na realidade. A pesquisa qualitativa preocupa-se com a realidade que não pode ser quantificada, trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes.

O pesquisador utiliza a pesquisa qualitativa por se tratar de um conjunto de métodos e técnicas que proporcionam a avaliação e análise de um fenômeno através de variáveis qualitativas, que permitem aferimentos acerca de crenças, comportamentos, atitudes e características de pessoas e/grupos sociais. Porém, deve-se destacar que esse tipo de pesquisa dificulta a generalização dos resultados, visto que estuda realidades específicas e, muitas vezes, não representativas. Afirma-se isto, visto que determinada visão de mundo estará relacionada a uma realidade específica, dificultando a generalização para outras situações. “Assim, a pesquisa social crítica baseia-se no suposto de que a sociedade está em movimento constante, que o mundo social e nossa compreensão dele estão mudando constantemente, limitando o valor da generalização” (RICHARDSON, 2008, p 101).

## **2.2 Pesquisa aos Dados Secundários**

Uma das fases para a elaboração deste estudo foi a pesquisa bibliográfica e documental. Para Cervo e Bervian (2002) a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. Busca-se conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado, existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Segundo Gil (1999), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. As fontes bibliográficas podem ser: dicionários, almanaques, anuários, publicações periódicas, impressos diversos,

livros, jornais, revistas, documentos, mapas, leis, atas e projetos que denominamos de fontes secundárias.

A principal vantagem em se utilizar a pesquisa bibliográfica é que ela permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Mas também há problemas, especialmente no momento em que as fontes secundárias apresentam dados coletados ou processados de forma equivocada. Assim, todo o trabalho fundamentado nessas fontes, tenderá a reproduzir os erros. Por isso, devemos analisar os dados profundamente para tentar detectar possíveis incoerências ao se utilizar determinadas fontes (GIL, 1999).

A pesquisa bibliográfica é um apanhado sobre os principais trabalhos científicos já realizados sobre o tema escolhido e “são revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes” (BONI E QUARESMA, 2005, p.71).

A pesquisa bibliográfica foi fundamental para a elaboração deste estudo, pois este instrumento permitiu avaliar uma ampla fonte de dados, dando suporte para a realização de um resgate histórico dos principais assuntos relacionados à reforma agrária. Neste tipo de pesquisa, obtivemos dados mais antigos, no qual pudemos confrontar com dados mais atuais, e a partir de então, tecer considerações e contribuir com novas questões para discussão de um assunto que parece estar longe de esgotar-se.

Entretanto, é preciso esclarecer que o limitante deste tipo de pesquisa (dados contraditórios), tornou-se um aliado, no momento em que utilizamos as incoerências dos dados, para destacar a polêmica em torno da reforma agrária, a qual envolve os movimentos sociais, governos, órgãos não governamentais, intelectuais e a população de modo em geral.

Já a pesquisa documental, devido as suas características é por muitas vezes confundida com a pesquisa bibliográfica. Neste sentido Gil (1999) destaca como principal diferença entre esses dois tipos de pesquisa a natureza das fontes de ambas as pesquisas. A pesquisa bibliográfica ela procura utilizar principalmente a contribuição de vários autores sobre determinado assunto, enquanto quer a pesquisa documental baseia-se em matérias que ainda não receberam nenhum tratamento analítico e, portanto, podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

De acordo com Silva e Grigolo (2002), a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Desse modo, este tipo de pesquisa visa, selecionar, tratar uma informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir algum valor.

Segundo Gil (1999), nem sempre fica clara a distinção entre a pesquisa bibliográfica e a documental, já que, a rigor, as fontes bibliográficas nada mais são do que documentos impressos para determinado público. Além do mais, boa parte das fontes usualmente consultadas nas pesquisas documentais, tais como jornais, boletins e folhetos, podem ser tratados como fontes bibliográficas. Neste sentido é possível até mesmo tratar a pesquisa bibliográfica como um tipo de pesquisa documental, que se vale especialmente de material impresso fundamentalmente para fins de leitura.

A pesquisa documental apresenta uma série de vantagens. Primeiramente há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica. Outra vantagem da pesquisa documental refere-se a seu baixo custo. Como a análise dos documentos, em muitos casos, além da capacidade do pesquisador, exige apenas disponibilidade de tempo, o custo da pesquisa toma-se significativamente baixo, quando comparado com o de outras pesquisas. Outra vantagem da pesquisa documental é não exigir contato com os sujeitos da pesquisa. Pois em muitos casos o contato com sujeitos é difícil ou até mesmo impossível. Em outros, a informação proporcionada pelos sujeitos é prejudicada pelas circunstâncias que envolvem o contato (GIL, 1999).

Além das vantagens já citadas, a pesquisa documental também apresenta algumas limitações. Gil (1999) coloca que as críticas mais frequentes a este tipo de pesquisa referem-se a não representatividade e à subjetividade dos documentos. São críticas sérias; no entanto, se o pesquisador for experiente tem condições para, ao menos em parte, contornar essas dificuldades. Para garantir a representatividade alguns pesquisadores consideram um grande número de documentos e selecionam certo número pelo critério de aleatoriedade. O problema da objetividade é mais crítico, contudo, este aspecto é mais ou menos presente em toda investigação social. Por isso é, importante que o pesquisador considere as mais diversas implicações relativas aos documentos antes de formular uma conclusão definitiva.

Para realização desta pesquisa, realizou-se uma análise temporal sobre a reforma agrária de forma a realizar um resgate histórico até chegar ao foco deste trabalho que foi o governo de FHC, no âmbito federal; e do governo de Olívio Dutra em âmbito estadual, na qual originou o estudo de caso que é o assentamento Carlos Marighella, no período de 1999-2002, gestão dos governos citados. Desse modo, traçamos um paralelo, comparando as principais leis e gestões sobre as políticas para a reforma agrária no Brasil. Para isso, realizamos buscas para coletar documentos oficiais como planos de governo em especial para reforma agrária; matérias das propostas de ambos os governos, isso ocorreu com visitas ao

INCRA (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA), pesquisas a internet, artigos em revistas, teses, dissertações e em livros que continham informações relacionadas ao objeto de estudo.

Para a proposta de realizar um resgate histórico sobre a reforma agrária no Brasil, buscou-se livros, artigos, dissertações, informações publicadas pelo INCRA, MDA (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO), IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). Além de buscar informações nas leis como: Lei de Terras (*lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*); Estatuto da Terra (*Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*); decreto *Lei nº 91.766* que aprovou o I Plano Nacional de Reforma Agrária; a Lei Agrária, também é conhecida como *Lei 8.629*; Banco da Terra, através da *Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998*.

Os documentos pesquisados para coleta de informações acerca do governo de FHC referem-se a Nova Reforma Agrária, documento que contém as diretrizes norteadoras da proposta de reforma agrária do governo federal, na qual salienta a necessidade de mudanças e traz a implementação do Banco da Terra como justificativa para diminuição dos conflitos no campo - fatos que repercutiram negativamente ainda no primeiro mandato de FHC. Também foram consultados artigos, teses, dissertações e livros que analisaram a proposta de reforma agrária de FHC. Já os dados acerca do governo de Olívio Dutra, foram obtidos na proposta de governo do mesmo, em especial nas suas metas para a reforma agrária no estado também foram consultadas leis e decretos como os que criaram o Gabinete de Reforma Agrária (*Decreto 40.565 de 02 de janeiro de 2001*); a Política Estadual de Reforma Agrária (*Decreto N. 40.060, de 25 de abril de 2000*); Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (Política Agrícola e Fundiária). Também foram consultados teses, dissertações, artigos em geral sobre a política de reforma agrária do governo estadual e federal.

### **2.3 Estudo de Caso**

Este trabalho utilizou-se também do Estudo de Caso, pois se trata de um estudo empírico que investigou um assunto atual dentro de um contexto real, procurando o que há de mais essencial e característico, contribuindo para compreensão de forma mais genérica de um determinado fenômeno.

Segundo Yin (2005), o estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de fazer pesquisa em ciências sociais, tendo também, experimentos, levantamentos, pesquisas históricas e análise de informações em arquivos. Estes são alguns exemplos para se realizar a pesquisa. Resumidamente, Yin (2005) coloca que o estudo de caso permite uma investigação na qual se pretende preservar as características holísticas dos acontecimentos da vida real.

No entendimento de Gil (1999), o estudo de caso se caracteriza por um estudo exaustivo e profundo de um ou poucos objetos, de maneira que se permita um amplo e detalhado conhecimento.

Gil (1999) apresenta algumas limitações que o estudo de caso pode apresentar, sendo a mais grave a que diz respeito à dificuldade do pesquisador em generalizar os resultados obtidos. Por isso é importante lembrar que, embora o “estudo de caso se processe de forma relativamente simples, pode exigir do pesquisador um nível de capacitação mais elevado que o requerido por outros tipos de delineamento” (GIL, 1999, p.59).

### 2.3.1 O Caso Estudado

O estudo de caso foi desenvolvido no Assentamento Carlos Marighella no município de Santa Maria, região centro norte do Estado. A ocupação dessa região se deu a partir do século XVIII, como recompensa às conquistas militares do território brasileiro. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009), Santa Maria possui 268.969 mil habitantes. A cidade foi criada a partir de acampamentos de uma comissão demarcadora de limites entre as terras de domínio espanhol e português que passavam pela região em 1797.

Atualmente o município é um importante centro comercial e referência para os municípios vizinhos para obtenção de serviços básicos como saúde e educação<sup>2</sup>, entre outros. Predominam pequenos e médios estabelecimentos rurais, cuja atividade está centrada na produção de grãos (especialmente arroz e soja) e na pecuária extensiva. Conforme a Figura 1 mostra, temos a localização do assentamento Carlos Marighella em Santa Maria-RS.

---

<sup>2</sup> Refere-se à Universidade Federal de Santa Maria, primeira universidade criada no interior do estado do Rio Grande do Sul em 1960.

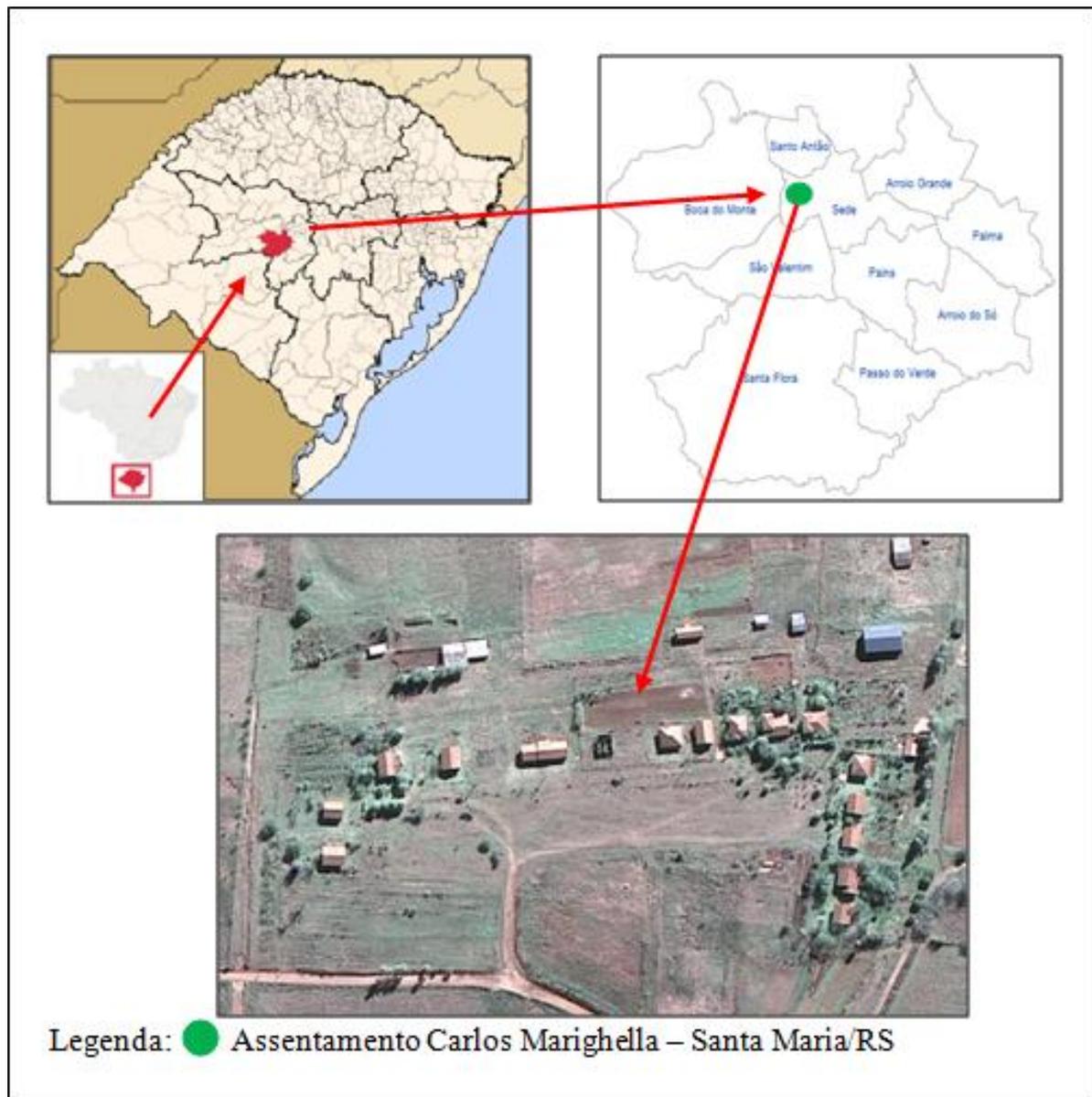


FIGURA 1 - Mapa de localização do Assentamento Carlos Marighella no município de Santa Maria-RS.

Fonte: Adaptado de Google Earth e Wikipédia (2010).

## 2.4 Instrumentos de pesquisa

Após definida a natureza da pesquisa a ser realizada, visando atingir os objetivos propostos, foi definido o principal método para a coleta de dados primários, que foi a entrevista semi-estruturada. O instrumento de coleta de dados elaborado para a aplicação da entrevista foi um roteiro, o qual será detalhado nessa seção.

### 2.5.1 Entrevista

Segundo Richardson (2008), o termo entrevista é composto por duas palavras, *entre* e *vista*. *Vista* refere-se ao ato de ver, ter preocupação com algo. *Entre* indica a relação de lugar ou o estado no espaço que separa duas pessoas ou coisas. Portanto, “o termo entrevista refere-se ao ato de perceber realizado entre duas pessoas” (RICHARDSON, 2008, p.208).

Já Minayo (1994), considera a entrevista como sendo o procedimento mais usual para o trabalho a campo, permitindo que o pesquisador busque informações contidas na fala dos entrevistados, na qual se tem propósitos bem definidos, tratando-se de uma comunicação verbal, reforça-se a importância da linguagem e do significado da fala.

O tipo de entrevista utilizado para o trabalho a campo foi à entrevista semiestruturada, que segundo Boni e Quaresma (2005) combina perguntas abertas e fechadas, sendo que o informante tem condições de discorrer sobre o tema proposto. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento oportuno, a discussão para o assunto que interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante “fuja” do tema ou tenha dificuldades com ele.

Segundo Boni e Quaresma (2005) a principal vantagem é que a entrevista semiestruturada sempre produz uma melhor amostra da população de interesse, além da elasticidade quanto à duração, que permite uma cobertura mais profunda sobre o assunto pesquisado.

No ponto de vista de Triviños (1987), a entrevista é considerada como um dos principais meios de coletar dados em pesquisas qualitativas. A entrevista semiestruturada é definida como aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiando-se em teorias e hipóteses, que trarão um amplo campo de interrogativas conforme o andamento das entrevistas.

Na entrevista semiestruturada é importante que as questões que a constituem não tenham nascido ao acaso, mas de toda a ação de investigação e das informações obtidas que sejam de interesse da pesquisa. Outro item relevante para a aplicação de uma entrevista é amostragem na qual ela será aplicada, que poderá ser obtida através de métodos estatísticos ou não estatísticos, sendo o último o caso dessa pesquisa.

Na presente pesquisa a entrevista foi aplicada a informantes-chave, ou seja, aqueles que pudessem responder questões sobre o tema pesquisado, de modo que pudessemos confrontar com os dados averiguados, confirmando-os ou não, os quais denominamos de

fontes primárias (ver APÊNDICE A - Listagem dos nomes dos atores sociais entrevistados em ordem alfabética). Estes informantes foram divididos em três grupos. O primeiro grupo foi composto por entrevistados ligados ao governo estadual da *Frente Popular* do então governador Olívio Dutra. O objetivo desta entrevista foi levantar questões sobre a implantação da reforma agrária estadual e seus embates com o governo federal, no total foram quatro entrevistados nesta categoria. Para tanto, nosso instrumento de coleta de dados foi elaborado com direcionamentos de questões para buscar informações sobre a política de reforma agrária do governo estadual; os entraves políticos, financeiros e institucionais que o governo enfrentou; a meta de implantar 10 mil famílias; a relação do governo com os movimentos sociais, em especial o MST, e também como foi à relação do governo com a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) Para tanto, o instrumento de coleta de dados foi elaborado com questionamentos gerais que pudessem, a partir de um diálogo com os entrevistados, identificar as respostas que permitissem alcançar o objetivo aqui descrito (ver APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista Governo Estadual).

A segunda parte das entrevistas foi em nível municipal, na qual foram entrevistadas as pessoas que acompanharam a implantação do assentamento estudado. Para isso, foram escolhidos entrevistados que pudessem esclarecer e apontar elementos sobre a importância deste assentamento e as dificuldades encontradas com relação à regularização e escolha do local. Para isso, o roteiro foi composto de questões sobre a implementação do assentamento como: quais os fatores que motivaram a escolha do município de Santa Maria para receber um assentamento; por qual motivo foi escolhida a agroecologia para a produção no assentamento; o que levou este assentamento ser concebido como “modelo”; como foi a relação do município com os assentados e o MST (ver APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista Governo Municipal/Instituições). O terceiro grupo de entrevistas foi reservado para os técnicos (EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), COOPTEC (Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos), GATS (Grupo de Agroecologia Terra Sul)) que acompanharam a implantação dos setores de produção no assentamento, para este grupo foram abordadas questões referentes às atividades implantadas no assentamento; se a agroecologia era viável naquele local, como era a área (em termos de qualidade de solo e água); o conhecimento referente a proposta de reforma agrária estadual, as limitações da área para a produção com base na agroecologia, enfim questões direcionadas a parte de assistência técnica (ver APÊNDICE D - Roteiro de Entrevista Assessoria Técnica).

É importante ressaltar, que optamos pelo anonimato dos entrevistados, respeitando a sua privacidade, e cada indivíduo que participou de alguma das entrevistas será identificado

da seguinte forma: a palavra “ENTREVISTADO” seguido por uma letra maiúscula do alfabeto, que representa um dos atores sociais entrevistados na qual originou a discussão empírica deste trabalho. Ressaltamos, nem todos os informantes chave que contatamos, se sensibilizaram com a proposta do trabalho e não retornaram o convite. E muitos em função dos conflitos, não se sentiram em condições de analisar a proposta e desta forma optaram por não participar deste trabalho, o que foi aceito.

### 3. A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Neste capítulo abordaremos algumas questões sobre a reforma agrária no Brasil, fazendo um resgate histórico de elementos que são importantes para a discussão proposta neste trabalho. Entre os assuntos importantes a serem tratados temos: as Capitânicas Hereditárias, as Sesmarias, depois a Lei de Terras de 1850. Já no Regime Militar temos o Estatuto da Terra em 1964 com importantes contribuições para a reforma agrária. Em 1985, durante a Nova República, temos o lançamento do I PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária) no governo de José Sarney, no qual tinha uma meta ousada para a reforma agrária. Também iremos abordar os demais governos (em especial o segundo mandato de FHC) até o atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que lançou no seu primeiro governo o II PNRA. Além dessas discussões, é importante discutir os números sobre a reforma agrária, sendo que são controversos de governo para governo e entre diferentes fontes.

#### 3.1 As Discussões em Torno da Reforma Agrária<sup>3</sup>

No Brasil a desigualdade da posse da terra está ligada ao processo de colonização, baseado no modelo de ocupação utilizado pela Coroa Portuguesa, o qual foi determinante para imprimir na Colônia (Brasil) a estrutura agrária baseada em grandes extensões de terra. Esse modelo de colonização foi responsável por deixar como herança a desigual distribuição de terras.

Camargo (2003) corrobora essa afirmação ao destacar que a concentração fundiária surgiu desde os sistemas de Capitânicas Hereditárias, onde as áreas doadas aos donatários chegavam a alcançar aproximadamente treze milhões de hectares. Estas poderiam ser novamente divididas em parcelas chamadas Sesmarias<sup>4</sup>, em que o donatário distribuía

---

<sup>3</sup> Usaremos o conceito de reforma agrária conforme o Estatuto da Terra Lei 4504, artigo 1º § 1º (30/11/64) “*Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade*”.

<sup>4</sup> Tais terras tinham como função principal, produzir gêneros comercializáveis que gerariam tributos à Coroa Portuguesa, desse modo à pequena propriedade ficou voltada apenas para a subsistência e não se desenvolveu (CAMARGO, 2003).

porções de terras aos membros de sua comitiva. Este contexto explicaria, de certo modo, a opção pelo latifúndio monocultor. Este foi sustentado pela mão-de-obra indígena num primeiro momento e, posteriormente, pela mão-de-obra escrava, que acabou caracterizando a economia e a sociedade brasileira.

A concessão de sesmarias transplantada da metrópole para a colônia consistia na doação gratuita de terras em abundância para aqueles que possuíssem os meios para cultivá-la, mesmo que o objetivo fosse originalmente abastecer o Reino Português. Sendo assim, a abundância relativa de terras, além dos objetivos da colonização, determinaram a adaptação de uma legislação que foi concebida pela metrópole e seria aplicada a colônia, sendo que existem indícios que levaram o abastecimento de grandes unidades produtivas de grandes latifúndios improdutivos (SILVA, 1997).

Já no entendimento de Martins (2003), o latifúndio brasileiro não nasceu da lei de sesmarias, tampouco das capitanias hereditárias, e sim do regime de escravidão e da interdição do acesso livre a terra “por quem não fosse de sangue, branco, puro de fé e católico” (MARTINS, 2003; p.147). Desse modo, o latifúndio teria se consolidado e se expandido com a Lei de Terras de 1850, em que o Estado abdicou do senhorio sobre as terras do país e instituiu a propriedade fundiária privada e plena. Desse modo:

Os trabalhadores rurais que viessem a substituir os escravos, como se previa, foram privados da alternativa que não fosse a do trabalho nas grandes fazendas. Esse foi e tem sido um fator de dificuldades para a realização da reforma agrária. A questão fundiária brasileira tem origem fundamentalmente nas relações escravistas de trabalho e, já na vigência do trabalho livre, nas providências para assegurar que a propriedade fosse um meio de coerção da mão-de-obra num mercado de trabalho deliberadamente imperfeito (MARTINS, 2003; p.147).

Conforme Soares (2009), o capitalismo no Brasil teve como base a propriedade privada da terra e isso gerou a manutenção, embora com uma nova roupagem, das antigas elites e de seus projetos de desenvolvimento. As bases do novo modelo econômico - o capitalismo - surgiram com a criação da Lei de Terras em 1850, que instituiu juridicamente a propriedade privada da terra. Dessa forma, o acesso a terra limitou-se por meio da compra e não mais pela posse, o que trouxe a legitimação da grande propriedade como forma de ocupação do território.

Para José Graziano (1980, p.28), com esta política “matavasse dois coelhos com uma só cajadada” ao mesmo tempo em que se restringia o acesso às terras devolutas àqueles que tivessem dinheiro para comprar, também se criavam novas bases para um mercado de trabalho livre. Acrescenta-se a isso o fato que no ano de 1850 foi instituída a Lei Eusébio de

Queiroz, a qual determinava a proibição do tráfico de escravos em território brasileiro, e também “se houvesse um homem livre com terra livre, ninguém iria ser trabalhador dos latifúndios” (GRAZIANO DA SILVA, 1980, p.28).

A Lei de Terras foi criada em 1850, já em 1854 foi regulamentada com os seguintes objetivos:

a) ordenar a apropriação territorial do país; b) acabar com a posse; c) fazer um cadastro de terras; d) financiar e imigração; e) criar um setor agrícola de pequenos proprietários; f) tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos; g) funcionar como um chamariz para a imigração (REYDON, 2007, p.226).

Entretanto, essa lei não conseguiu atingir seu objetivo, que era a demarcação das terras devolutas ou a discriminação das terras públicas e privadas. Isso ocorreu pelos seguintes motivos:

Em primeiro lugar, a regulação da lei a cargo dos ocupantes das terras a iniciativa do processo de delimitação e demarcação, sendo que somente depois que os particulares informassem ao Estado os limites das terras que ocupavam é que este poderia deduzir o que lhe restara para promover a colonização; em segundo lugar, a lei não foi suficientemente clara na proibição da posse, pois embora isto tivesse contido no artigo 1<sup>a</sup>, os outros artigos levaram a supor que a cultura efetiva e a morada habitual garantiriam a permanência de qualquer posseiro, em qualquer época, nas terras ocupadas (SILVA, 1997, p.17).

A combinação desses elementos fez com que a Lei servisse para regularizar a posse e não para estancá-la. Entretanto, o efeito da Lei de Terras não seria necessariamente negativo, se os únicos beneficiados não fossem apenas os grandes proprietários e se tivesse democratizado o acesso a terra (SILVA, 1997).

Passado um século na América Latina, durante os anos de 1950 e 1960 a discussão sobre a propriedade de terra voltou a ser tema central da análise econômica e social. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) usava como argumento atribuía a culpa do “subdesenvolvimento à concentração da terra em grandes latifúndios<sup>5</sup>”, sendo muitos deles improdutivos e, aos minifúndios<sup>6</sup>, a incapacidade de manter a produtividade (REYDON e PLATA, 2006, p.27). Segundo a CEPAL, as causas do subdesenvolvimento poderiam ser

<sup>5</sup> De acordo com o Estatuto da Terra de 1964, no artigo 4º, parágrafo V: a) exceda à dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

<sup>6</sup> De acordo com o Estatuto da Terra de 1964, no artigo 4º, parágrafo IV: Minifúndio é o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar.

explicadas ainda pelos arrendamentos precários, pois estes não poderiam cumprir a função principal que era a de fornecer matérias-primas e alimentos baratos à indústria e aos assalariados urbanos, ao mesmo tempo em que dificultavam a expansão do mercado interno (REYDON e PLATA, 2006).

Na opinião Carvalho Filho (1997), desde o período colonial até início dos anos 60, não havia uma política fundiária no Brasil, pois,

Enquanto outros países, entre os quais os Estados Unidos, resolveram de alguma forma as suas questões agrárias, o Brasil permaneceu sem enfrentar esse problema, de grande importância para seu futuro como Nação soberana, democrática e desenvolvida tanto no campo social, como no econômico. A questão da terra chegou a ser discutida no país da ocasião da Lei de Terras de 1850 e na Campanha Abolicionista, contudo, prevaleceram os interesses do latifúndio (CARVALHO FILHO, 1997, p. 28).

De acordo com Carvalho Filho (1997), o modelo que prevalece no meio rural é aquele herdado dos interesses do latifúndio colonial, que se modernizou e continua sendo concentrador e excludente. O mesmo autor lembra-nos também, que no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial - em 1945 - o Brasil começou a discutir o tema reforma agrária. Dessa forma, entre os anos de 50 e início da década de 60, a sociedade brasileira foi marcada por crises políticas e econômicas, sendo o período que ocorreu o “debate clássico sobre a questão agrária brasileira, com a participação de vários e importantes intelectuais vinculados às diversas forças políticas” (CARVALHO FILHO, 1997, p.28).

Neste cenário, os movimentos sociais começaram a se organizar e avançar (na cidade como no campo), especialmente no meio rural, verifica-se um crescimento importante na organização dos trabalhadores a partir da fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) que ocorreu em 1963, e do surgimento das Ligas Camponesas (1954 a 1964), quando foram colocadas na ilegalidade (CARVALHO FILHO, 1997).

A partir deste momento aumentaram os conflitos e a violência, sendo o governo (em 1962) pressionado por forças de esquerda e de direita, fazendo com que surgisse a Superintendência de Política Agrária (SUPRA)<sup>7</sup>, encarregada de executar a reforma agrária.

---

<sup>7</sup> SUPRA foi criada através da Lei Delegada Nº 11, de 11 de outubro de 1962, no governo de João Goulart (1961-1964), em resposta a criação das Ligas Camponesas no Nordeste com o objetivo de promover a reforma agrária. O Art. 2º Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.

As forças à esquerda, embasadas na participação popular, eram predominantes e conseguiram aprovar o Estatuto do Trabalhador Rural<sup>8</sup> (março de 1963), o qual tinha como objetivo regular as relações de trabalho no campo. No ano seguinte, em 1964, foi feita a assinatura do decreto que previa a desapropriação para fins de reforma agrária, das terras localizadas nas faixas de dez quilômetros ao longo das rodovias e açudes construídos pelo governo federal (CARVALHO FILHO, 1997).

Em 1964, com o Golpe Militar, instaura-se no Brasil um período de grande repressão aos movimentos sociais: as Ligas foram duramente reprimidas; o PCB (Partido Comunista Brasileiro) foi cassado e retornou à clandestinidade; a ação sindical sofreu um duplo movimento, ao mesmo tempo em que foi reprimida, também muitos sindicatos foram fechados.

O golpe militar foi um arranjo político entre as esferas dominantes no país - os militares e os senhores de terras, juntamente com o grande capital. Esta conjunção de forças só foi possível por quê:

Diferentemente do que ocorreu em outras sociedades, não havia, na elite, uma classe antagônica suficientemente forte e consciente de seus interesses e de suas oposições, como uma burguesia industrial ou simplesmente uma burguesia moderna, oposta aos interesses do latifúndio, que pudesse levar adiante reformas sociais que não afetassem opções políticas e ideológicas fundamentais (MARTINS, 1999, p.74).

O governo militar conhecia a necessidade da modernização na agricultura, mas para isso precisava deslegitimar os movimentos sociais, obtendo sucesso na década de 60 e 70 (SILVA, 1997). Neste contexto, os movimentos sociais sofreram muitas repressões e, nos anos que se seguiram durante o Golpe Militar, integrantes dessas organizações foram presos, torturados, assassinados, sendo permitida a existência apenas organizações de produtores rurais sem muita expressividade (SILVA, 1997).

Segundo Medeiros (2003), no mês de novembro de 1964 - cerca de oito meses após o Golpe Militar - foi aprovado o Estatuto da Terra<sup>9</sup>, que ficou definido como “mais do que uma

---

<sup>8</sup> O governo João Goulart elaborou um programa que ficou conhecido como “Reformas de Base”, que foi dado às políticas de transformação na estrutura econômica e social propugnadas pelo governo. Estas políticas tinham um forte apoio das forças armadas de esquerda e visavam à reforma educacional, a reforma agrária e outras transformações em favor da classe trabalhadora.

<sup>9</sup> O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964) no governo de Castelo Branco, é o primeiro documento oficial sobre a reforma agrária no Brasil e criaram o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário) em substituição a SUPRA, e também, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) com o intuito de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. O Estatuto da Terra é responsável por nomear em categorias as propriedades como: “Propriedade Familiar, Minifúndio e Latifúndio”. Mais informações consultar: < <http://www.soleis.adv.br/>>. Acesso em 15/04/2009.

lei de reforma agrária” (MEDEIROS, 2003, p.23). O Estatuto da Terra juntamente com a legislação complementar foi responsável pela classificação dos imóveis em categorias:

Minifúndios (propriedades com área inferior a um módulo rural e, portanto, incapazes, por definição, de prover a subsistência do produtor e de sua família); latifúndios por exploração (imóveis com cerca de 1 a 600 módulos, caracterizados pela exploração em nível inferiores à média regional); latifúndios por extensão (com área superior a 600 módulos, caracterizados por um nível de aproveitamento do solo e da racionalidade na exploração, compatíveis com os padrões regionais, o cumprimento da legislação trabalhista e a preservação dos recursos naturais) (MEDEIROS, 2003, p.23).

O objetivo da reforma agrária era a eliminação dos minifúndios e também dos latifúndios, considerados como fontes de tensão no campo. Mesmo o Estatuto da Terra - na década de 70 - tendo criado condições institucionais que favoreceram a desapropriação por interesse social na tentativa de eliminar os conflitos no campo, a reforma agrária com base na desapropriação foi colocada fora da pauta das políticas durante o Golpe Militar (MEDEIROS, 2003).

Neste contexto, foi constatado que os estímulos econômicos foram voltados à modernização da agricultura, onde os maiores beneficiados foram os grandes imóveis e raras foram às desapropriações para a reforma agrária. Nestas condições, a modernização da agricultura mostrou que a “reforma agrária não era condição indispensável para o desenvolvimento econômico” (MEDEIROS, 2003, p.25).

Segundo Medeiros (2003), as transformações que implicaram: na modernização tecnológica das atividades por meio da mecanização em larga escala e a introdução de insumos químicos; o aumento da produtividade; da agroindustrialização; da redução drástica da população rural em relação à urbana; da expansão da fronteira agrícola, geraram a deterioração das condições de trabalho no meio rural e a intensificação da demanda por terra.

### 3.2 A Reforma Agrária na Nova República

Passado a ditadura militar, em 1985 o então presidente José<sup>10</sup> Sarney lançou e elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária<sup>11</sup> (PNRA) e também criou o MIRAD<sup>12</sup> (Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e Reforma Agrária). Assim, surgiram os debates pelo cumprimento da função social<sup>13</sup> da terra. No PNRA estava previsto o assentamento de 1.400.000 famílias até o ano de 2000, sendo que o principal instrumento a ser utilizado para a realização da reforma agrária seria a desapropriação por interesse social (CAMARGO, 2003). As reações contrárias a este plano foram muitas, principalmente dos latifundiários, sendo que alguns dos instrumentos que foram considerados complementares sofreram alterações<sup>14</sup>. No final do período da Nova República o total de famílias assentadas não chegou aos 7% do valor que havia sido planejado inicialmente e a desapropriação foi de apenas 10% do que havia sido programado (CAMARGO, 2003).

Em 1988, com a Constituição<sup>15</sup> Cidadã (assim denominada por Ulysses Guimarães), reafirmou-se que a propriedade deveria exercer a sua função social, contendo também os critérios e graus de exigência para o cumprimento dessa função, critérios estes semelhantes aos do Estatuto da Terra. Já em relação ao Estatuto da Terra, pode-se dizer que a Constituição teve alguns retrocessos, especialmente ao colocar que uma propriedade produtiva não poderia ser desapropriada, entretanto definiu um real significado para este termo. Segundo Silva (1989), a Constituição de 1988 deu margem a interpretações equivocadas, uma vez que o

---

<sup>10</sup> No dia 15 de março de 1985, assume então José Sarney de modo interino. No dia 21 de abril, o porta-voz da República anuncia o falecimento oficial do presidente Tancredo Neves. Deste dia em diante, Sarney seria reconhecido como presidente em exercício pleno.

<sup>11</sup> O I PNRA foi aprovado pelo presidente José Sarney através do decreto Lei nº 91.766, passou por 12 versões até chegar à versão final.

<sup>12</sup> O INCRA foi criado em 1970, assim como outros especiais de desenvolvimento regional. No ano de 1987 é extinto o INCRA e dois anos depois o MIRAD e a responsabilidade sobre a reforma agrária passa a ser do Ministério da Agricultura. Em 28 março de 1989 o Congresso Nacional recriou o INCRA rejeitando o decreto-lei que o extinguiu, mas o órgão permaneceu semi-paralisado, por falta de verba e de apoio político.

<sup>13</sup> Conforme Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (CONSTITUIÇÃO, 1988).

<sup>14</sup> Essas alterações, que davam um caráter excessivamente conservador ao Plano, levaram o Presidente do INCRA e principal criador do PNRA, José Gomes da Silva, bem como quase toda a equipe estrutural, a renunciar em 18 de outubro de 1985, com o seguinte pronunciamento: “Tenho compromisso com vários grupos vinculados a terra. Se ficar perco a confiança deles também. Deixo a presidência do INCRA para lutar, fora do governo, pelo que considero a verdadeira Reforma Agrária, que não é feita por um cidadão, e sim pelos trabalhadores rurais” (CAMARGO, 2003, p.15).

<sup>15</sup> A Constituição de 1988 tem inscrita a reforma agrária como um tema no capítulo da “Ordem econômica e social” e foi a primeira constituição brasileira a trazer este assunto (MEDEIROS, 2003).

tribunal poderia considerar que fertilidade fosse sinônimo de produtividade, assim a propriedade não seria desapropriada para fins de reforma agrária.

A eleição de 1989 ficou marcada na história brasileira, por ser a primeira eleição após o regime militar que durou mais de 20 anos. Assim, o candidato na época pelo partido político PRN (Partido da Reconstrução Nacional) elegeu o Fernando Collor de Mello como presidente da república. As promessas para a reforma agrária deste presidente foram baseadas no Programa da Terra apresentado somente em 1992. Tal programa tinha como meta assentar em torno de 500 mil famílias durante todo seu mandato. O ministro declarava em entrevistas que o objetivo era de realizar uma reforma agrária sem caráter ideológico, para ele “a reforma agrária é apenas um ponto dentro de uma política agrícola mais ampla”, assim Cabrera simplesmente se mostrava como mero representante dos grandes latifundiários (FUMES e OLIVEIRA, 2009, p.14).

No início de 1989, Sarney extingue o MIRAD através da MPV 29/89, passando assim, suas atribuições ao Ministério da Agricultura, que passara a se chamar Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária. Com Collor na presidência, o ministério ficou sob o amparo de Antônio Cabrera Mano Filho, que assumiu o Ministério após a rápida passagem de Joaquim Roriz pelo mesmo. Nesse momento, acontece a criação da Secretaria Nacional de Reforma Agrária, para tratar mais proximamente da questão, deixando o INCRA praticamente sem poder de ação, sendo apenas um setor executivo desta. Em março de 1991, o governo extinguiu esta Secretaria, assim o INCRA voltou a ser o órgão responsável pela reforma agrária, contudo, este subordinado ao ministro Antônio Cabrera (FUMES e OLIVEIRA, 2009).

Feliciano (2006) chamou a proposta de “infame”, pois evidenciava um retrocesso em relação à reforma agrária no Brasil quando comparado à proposta anterior que pretendia assentar 1,4 mil famílias. O governo também começou a incentivar o retorno dos projetos de colonização, além de reprimir duramente o movimento sem-terra.

No governo de Itamar Franco<sup>16</sup> muito pouco se avançou sobre a reforma agrária, mas foi neste governo que ocorreu a aprovação da Lei Agrária<sup>17</sup>, mas que serviu apenas para protelar o processo de reforma agrária (CORAZZA, 2003). Ao tomar posse, Itamar Franco não elaborou nenhum plano específico para a reforma agrária, apenas previu assentar 20 mil

---

<sup>16</sup> Em 1992, Collor foi acusado de corrupção e sofreu um processo de *impeachment* pelo Congresso Nacional e se afasta do governo. Itamar Franco assume interinamente a presidência em 2 de outubro de 1992, sendo formalmente aclamado presidente em 29 de dezembro de 1992, quando Collor renuncia ao cargo.

<sup>17</sup> A Lei Agrária foi criada em 25 de fevereiro de 1993, também é conhecida como Lei 8.629 (Medeiros, 2003).

famílias em 1993 e 60 mil em 1994, também regularizou algumas áreas de conflitos, e começou a dialogar com MST (FELICIANO, 2006).

Segundo Medeiros (2003), a Lei Agrária definia que a propriedade que não cumprisse a sua função social seria passível de desapropriação. Esta lei manteve os critérios constitucionais para a definição da função social, e também definia que as terras públicas (de domínio da União, dos Estados e dos municípios) passariam a ser destinada a execução da reforma agrária. Além disso, também confirmou o banimento dos termos da lei da categoria latifúndio, colocando um critério menos politizado de tamanho de área, passando a utilizar o módulo fiscal<sup>18</sup> para o cálculo.

O governo de Fernando Henrique (1995-1998)<sup>19</sup> tinha como meta assentar 280 mil famílias, o que equivale a 20% das metas do PNRA do governo José Sarney (CORAZZA, 2003). De acordo com Morsissawa (2001 apud CORAZZA, 2003. p.53), o governo de FHC assentou 264.625 famílias, no entanto 70% foram no Norte e no Nordeste, onde os custos das terras e as condições socioeconômicas são baixíssimas em relações a outras regiões. Neste mesmo período, durante a grave crise na agricultura familiar, 450 mil famílias de pequenos proprietários rurais perderam as suas terras. Nesse mesmo governo ocorreu em 1996 a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em que o INCRA é novamente incorporado; e, no ano de 2000 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nesse caso o INCRA é definitivamente vinculado.

Todas as medidas adotadas pelo governo - desapropriações e aquisição de terras - são fruto da intensa pressão e mobilização dos sem-terras. Assim, a “concepção dominante de FHC sobre a reforma agrária foi realizar medidas paliativas e compensatórias, evoluindo para uma proposta de reforma agrária de mercado<sup>20</sup> que vem ocorrer no início de seu segundo mandato” (CORAZZA, 2003, p.53).

No governo de Lula (2003-2006), em seu primeiro mandato houve a esperança que uma reforma agrária estaria em curso, para isso lançou o II PNRA com metas mais tímidas

---

<sup>18</sup> O módulo fiscal é uma unidade de medida fixada diferentemente para cada município de acordo com a Lei nº 6.746/79, que leva em conta o tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar. Atualmente, o módulo fiscal serve de parâmetro para a *classificação fundiária* do imóvel rural quanto a sua dimensão, de conformidade com art. 4º da Lei nº 8.629/93, sendo o minifúndio imóvel rural de área inferior a 1 (um) módulo fiscal; pequena propriedade: imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; média propriedade: imóvel rural de área compreendida entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais; grande propriedade: imóvel rural de área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

<sup>19</sup> O segundo governo de FHC será analisado com mais detalhes no capítulo 4.

<sup>20</sup> Sobre a Reforma Agrária de Mercado “carro chefe” do segundo mandato de FHC, será abordado no Capítulo 4, item 4.2.

que “significou o abandono da pretensão de instalar um processo de alteração absurda da estrutura agrária brasileira” (CARVALHO FILHO, 2006, p.1).

A proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária representou uma inovação quanto a reforma agrária, declarando que em programas anteriores apresentava problemas, como:

A dispersão espacial, a ausência de políticas de garantia de infraestrutura básica e de assistência técnica e a desvinculação dos assentamentos com projetos produtivos, e a secundarização de segmentos sociais igualmente presentes e demandantes de ações no meio rural, geraram um enorme passivo que exigirá um esforço de governo para recuperá-los e transformá-los em espaço de produção e de qualidade de vida (II PNRA, 2003, p.10).

Com o II PNRA o governo federal comprometeu-se em fazer do meio rural um espaço de paz, produção e qualidade de vida, implicando em realizações de ações dirigidas à promoção da igualdade de gênero, ao reconhecimento dos territórios das comunidades rurais tradicionais além de projetos que valorizem os saberes e suas tradições.

No entendimento de Fernandes (2003), o governo Lula deveria superar alguns desafios para que possa efetivamente realizar a reforma agrária, primeiramente deveria conceber uma reforma agrária como política de desenvolvimento territorial e não como política compensatória. Uma política de desenvolvimento territorial implica em desconcentrar a estrutura fundiária, o que nunca aconteceu em mais de quinhentos anos de história do Brasil. Os governos sempre “conceberam a reforma agrária como política compensatória, de forma que a maior parte dos assentamentos foi implantada atendendo às pressões dos movimentos camponeses” (FERNANDES, 2003, p.5).

### **3.3 Os Governos e os Números da Reforma Agrária**

De acordo com Carvalho (2006), o Brasil possui cerca de 366 milhões de terras agricultáveis, isso representa cerca de 25% da área agricultável do mundo. Desse montante, cerca de 200 milhões ainda são áreas que não foram apropriadas formalmente, sendo então áreas passíveis de serem incorporadas pelo governo para fins de reforma agrária.

No Brasil, como já vimos anteriormente, os governos ainda caminham timidamente na direção da elaboração e implementação de programas de reforma agrária. Desde 1984 o MST

tem ocupado terras de grandes latifundiários como maneira de pressionar os governos por medidas mais concretas, não ficando apenas em projetos, promessas de campanhas, como temos vivenciado até hoje.

Conforme observamos no Quadro 1, a veracidade dos números quanto à reforma agrária sempre foi uma disputa intensa entre governo e movimentos sociais, pois muito do que aparece contabilizado nos últimos anos refere-se às titulações concedidas às pessoas que estavam nas terras e que, por isso, não poderiam ser consideradas assentados no sentido estrito do termo. E as lutas por terra resultaram na criação de uma quantidade relativamente significativa de assentamentos rurais, perto dos milhares de pessoas que aguardam a reforma agrária. Ou seja, sem conflitos, ocupações e mobilizações dos sem-terra não há reforma agrária no Brasil.

Período	Famílias Assentadas
1964/1984 (regime militar)	77.465
1985/1989 (governo José Sarney)	83.687
1990/1992 (governo Collor de Melo)	42.516
1993/1994 (governo Itamar Franco)	14.365
1995/2002 (governo Fernando Henrique)	579.733**

QUADRO 1 - Assentamentos de famílias por período de governo. Fonte: Adaptado de Medeiros (2003).

\*Dados até setembro de 2002.

\*\*Exclui famílias que tiveram acesso à terra por meio do Banco da Terra e Crédito Fundiário, num total de 55.302.

Por isso, quando os governos laçam os números referentes à reforma agrária, logo surgem as primeiras manifestações questionando os números, pois os governos estariam computando assentamentos que nunca saíram do papel, ou aqueles que não apresentavam nenhuma infraestrutura básica, ou ainda contabilizam assentamentos em terras públicas, gerando discordância entre estudiosos e o MST sobre estes projetos de assentamento.

Neste sentido, Mattei (2003) coloca que um estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) para avaliar os assentamentos do governo de FHC entre anos de 1999/2000 revela esta “controvérsia” de números. Dados do IPEA para o ano de 1999 foram que os números de famílias assentadas foram de apenas 53.197, já o governo de FHC afirma que foram 85.226 famílias assentadas, no ano de 2000 o IPEA calcula um número de 36.061 enquanto o governo diz ter assentado 108.986, uma diferença de 72.925. Desse modo

pode-se concluir que há pouca confiabilidade sobre os dados dos programas de reforma agrária neste referente governo.

Sobre este desencontro de números e sobre a veracidade de dados, podemos destacar duas razões:

A primeira diz respeito à precariedade das informações e o tratamento distinto que é dado às mesmas pelos diferentes órgãos governamentais envolvidos com o tema. Já a segunda está mais relacionada à esfera política, uma vez que o governo, utilizando diversos tipos de marketing publicitário para elevar sua popularidade junto à sociedade, aumenta quantitativamente suas ações (MATTEI, 2003, p.11).

A controvérsia sobre os números da reforma agrária também aparecem em outras instituições, como aponta o estudo realizado por Mattei (2003), em que o autor faz um estudo comparativo nos números de famílias assentadas no período de 1995/2000 utilizando dados do Governo FHC (MDA), INCRA e ABRA<sup>21</sup>.

Os dados da Tabela 1 mostram o número de famílias assentadas de acordo com três instituições (MDA, INCRA, ABRA) no período do 1º mandato do FHC e parte do segundo mandato. Na opinião de Mattei (2003) há uma superestimação das informações divulgadas pelo MDA, isso ocorre por que houve uma dupla contagem dos beneficiários, estimaram assentamentos que nunca foram realizados, áreas de regularização fundiária, famílias cadastradas como interessadas e que foram computadas como assentadas. Já o INCRA, que é o órgão responsável pela execução da reforma agrária, criou uma Comissão Nacional de Controle e Monitoramento das ações do governo em todas as unidades da federação, em que os primeiros resultados mostram que os números divulgados pelo MDA não são verdadeiros. Esta Comissão realizou uma análise criteriosa nos projetos de reforma agrária no período de 1995/2001, concluindo que a “capacidade de assentamentos” para este período era cerca de 317 mil famílias e não 545 conforme os dados do governo (MDA). Esta superestimação diz respeito à diferença entre os números projetados pelo governo e aqueles que efetivamente são executados (MATTEI, 2003).

---

<sup>21</sup> A ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1967 e efetivamente instalada em 1969. Ganhou grande destaque nos duros tempos da Ditadura Militar, dedicando-se, nos seus 35 anos de vida, à causa da Reforma Agrária. O fundador e primeiro presidente foi José Gomes da Silva (grande defensor da reforma agrária), elaborou o I PNRA do governo José Sarney. Mais informações acessar o site <http://www.reformaagraria.org/abra>.

Tabela 1 - Comparação entre o número de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais no período de 1995-2001.

Ano	Dados do Governo* (Famílias Assentadas)	Dados do INCRA** (Famílias Assentadas)	Dados da ABRA*** (Famílias Assentadas)
1995	42.912 Famílias	33.312 Famílias	40.993 Famílias
1996	62.044 Famílias	19.800 Famílias	18.558 Famílias
1997	81.944 Famílias	60.425 Famílias	59.501 Famílias
1998	101.094 Famílias	76.027 Famílias	76.027 Famílias
1999	85.226 Famílias	56.000 Famílias	14.218 Famílias
2000	108.986 Famílias	39.000 Famílias	24.735 Famílias
2001	63.477 Famílias	33.269 Famílias	32.966 Famílias
<b>Total</b>	<b>545.683 Famílias</b>	<b>317.833 Famílias</b>	<b>266.998 Famílias</b>

Fontes: MDA, INCRA e ABRA (Organizado por Mattei, 2003).

\* Dados do Governo Federal – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

\*\* Dados da Coordenação de Controle e Monitoramento do INCRA.

\*\*\* Dados da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA).

Na opinião de Mattei (2003) a ABRA foi a instituição que apresentou os dados mais verdadeiros do total de famílias assentadas no período da referida pesquisa. Para tanto, foram excluídas dos números oficiais, aquelas famílias que já estavam assentadas, mas que tiveram os projetos regularizados recentemente, as famílias dos projetos antigos e de imóveis que poderão ser usados futuramente para assentar trabalhadores rurais. Desse modo, conclui-se que as informações sobre a questão agrária brasileira são tratadas “do ponto de vista institucional”, em que os dados publicados pelos governos sempre geram desconfiças (MATTEI, 2003, p. 13).

Em relação ao governo Lula, Carvalho Filho (2006) coloca que a única diferença entre este e os anteriores é sua postura em relação aos movimentos sociais, mas mesmo com toda esta sintonia surgiram algumas críticas. Isso ocorreu quando o governo anunciou que assentou 127.506 mil famílias em 2005, já outro relatório relata que o governo tinha assentado apenas 26.951 famílias, número bem inferior ao anunciado pelo governo de Lula.

Conforme declara Carvalho Filho (2006, p. 1), “controvérsia sobre números não é novidade quando se trata de reforma agrária”, a questão é que o governo contabilizou como reforma agrária, projetos criados antes de 2005 e assentamentos em terras públicas (ou seja, terras que já pertencem à União), pois na visão de alguns estudiosos esses procedimentos se caracterizam como projetos de colonização, mas não de reforma agrária.

No ponto de vista de Mattei (2003) é difícil falar em reforma agrária no Brasil no cenário atual, pois os governos tentam equacionar a questão agrária através de políticas para assentamentos que não foram e não são capazes de amenizar os efeitos causados pela modernização conservadora que envolveu o desenvolvimento agropecuário. Este mesmo autor destaca que em nossa legislação não há uma política pública para a reforma agrária pelas seguintes razões:

a) A política de assentamento em curso está direcionada, fundamentalmente, ao processo de regularização fundiária e ao atendimento seletivo das regiões de maior conflito agrário; b) A política agrícola em curso não impede a contínua expulsão de trabalhadores rurais do setor agropecuário, processo este que na última década representou, numericamente, o dobro das “famílias assentadas” pelo governo; c) A criação de assentamentos rurais, geralmente em áreas extremamente inóspitas, e não acompanhada por uma rede de infraestrutura básica, tem levado ao fracasso muitas das iniciativas governamentais; d) O incentivo ao uso do mecanismo de compra, em substituição aos instrumentos constitucionais de desapropriação das terras para fins de reforma agrária, acaba privilegiando os movimentos especulativos, que se expressam através da elevação dos preços das terras em praticamente todas as regiões do país (Mattei, 2003, p.10).

Da Ros (2006) expõe que as políticas agrárias implementadas pelos governos (que vimos anteriormente), apesar de serem importantes, não devem ser consideradas como políticas de reforma agrária, mas sim, como políticas de assentamentos. Sobre estas, destaca-se que é uma “modalidade de política pública para viabilizar o acesso a terra, através do uso de instrumentos como desapropriação, compras ou pela cadência de áreas públicas devolutas” (DA ROS, 2006, p. 32).

Segundo Guasques e Conceição (2000), apesar dos impactos positivos gerados pelos assentamentos implantados na atualidade, ainda não são suficientes para alterar o quadro histórico de elevada concentração fundiária no Brasil. Desse modo, se seguiram as várias propostas de reforma agrária no Brasil, como bem diz Bernardo Mançano “a reforma agrária no Brasil não desconcentra a propriedade da terra, só impede que a concentração seja maior ainda”. A partir dessas observações, podemos concluir que todas estas propostas estão longe de ser verdadeiramente um processo de reforma agrária, mas políticas para assentamentos no intuito de diminuir a pressão dos movimentos sociais pela reforma agrária (CARVALHO FILHO, 2006, p.2)

### 3.4 O limite da Propriedade da Terra no Brasil<sup>22</sup>

Apesar do tema reforma agrária estar presente na agenda política, econômica e social há muitos anos, é considerado sempre um debate atual. Segundo Leite (2010), o estudo realizado pelo IBGE em 2006 revela que o índice de Gini<sup>23</sup> ficou em 0,854, com isso o Brasil é um dos países com maior índice de concentração fundiária do mundo. Havia uma expectativa de alteração em relação ao censo de 1995 (0,856), mas a constatação foi justamente ao contrário, ou seja, o nível de concentração fundiária não diminuiu.

O Índice de Gini, no caso brasileiro, está acima de 0,85, o que significa que existe uma alta concentração da propriedade fundiária no Brasil. Leite (2010) salienta que só esse fato justifica a atualidade do debate sobre a reforma agrária, sendo essa a única forma de distribuir os ativos fundiários. Além do mais, há uma quantidade enorme de pessoas demandando por terra, portanto sem terras. Por isso, Leite (2010) coloca que não se trata apenas de “distributivismo agrário”, mas sim de pensar em lógicas, em projetos de desenvolvimento que sejam verdadeiramente incluídos.

No entanto, temos que entender que o Gini não pode ser analisado isoladamente. Para avaliar as condições de vida e a concentração de terra, é preciso levar em conta a produtividade, renda, emprego e escolaridade do produtor. O índice de Gini não qualifica a concentração, apenas indica se ela aumentou ou não. Além disso, o arrendamento de propriedades - que não é captado - pode resultar em maior distribuição de renda, porém representa aumento da concentração.

De acordo com Leite (2010), o Brasil precisa rever seus índices de produtividade, pois segundo a Constituição Federal, para identificar uma terra que não cumpra sua função social e seja passível de desapropriação para realização da reforma agrária, é necessário observar o cumprimento da legislação trabalhista, o cumprimento da legislação ambiental, e dois indicadores relacionados ao processo da eficiência econômica na exploração e no grau de utilização das terras. Conforme expressa o artigo 11 da Lei Agrária (Lei 8.629):

---

<sup>22</sup> As informações contidas nesta discussão referente ao Limite da Propriedade da Terra foi baseado na cartilha elaborada pela Comissão organizadora do plebiscito e esta disponível em: <http://www.limitedaterra.org.br/>. Acesso em 31 maio de 2010.

<sup>23</sup> Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola (LEI AGRÁRIA, 1993).

Entretanto, atualmente para a realização destes cálculos, usa-se como referência o censo agropecuário de 1970 do IBGE. Por isso, Leite (2010) coloca que entre 1970 e 2010 houve grandes mudanças na forma de se produzir no campo, então nada mais justo do que atualizar estes dados. Conforme podemos analisar na Tabela 2, existem modificações de algumas culturas, mostrando o índice antigo e o novo índice de produtividade baseado na produtividade das safras de 2006/2007.

Tabela 2 - Alguns exemplos de municípios produtores em relação aos índices de produtividade.

CULTURA	MUNICÍPIO	ESTADO	Índice Antigo	Produtividade 2006/2007 *	Novo Índice
Soja	Sorriso	MT	1.200	3.062	2.400
Abacate	Limeira	SP	11.407	36.903	11.407
Abacaxi	Floresta do Araguaia	PA	12.000	27.000	17.125
Agave (ou Sisal)	Campo Formoso	BA	700	900	800
Algodão arbóreo	Patos	PB	200	1.000	200
Algodão herbáceo	São Desidério	BA	300	3.975	600
Alho	Rio Paranaíba	MG	3.000	12.000	5.708
Amendoim	Jaboticabal	SP	1.500	3.214	2.294
Arroz de sequeiro	Lagoa da Confusão	TO	900	3.900	1.445
Arroz irrigado	Uruguaiana	RS	3.400	8.321	5.612
Banana	Registro	SP	7.140	25.000	14.280
Batata inglesa	Casa Branca	SP	12.000	22.758	18.000
Batata-doce	Itabaiana	SE	6.000	11.000	10.839
Cacau	Ibirataia	BA	700	540	300
Café (beneficiado)	Patrocínio	MG	-	1.140	1.000
Cana-de-açúcar	Morro Agudo	SP	70.000	90.474	79.852
Castanha de caju	Bela Cruz	CE	350	414,98716053225	350
Cebola	Ituporanga	SC	7.000	24.000	14.000
Chá-da-índia	São Miguel Arcanjo	SP	5.000	15.800	5.000
Coco-da-baía	Conde	BA	2.000	6.000	4.000
Fava	Mogeyro	PB	300	500	302
Feijão	Unai	MG	300	2.429	600
Feijão	Irati	PR	600	1268,4188393608	1200
Fumo	Canguçu	RS	1.400	2.200	1.656
Juta	Manacapuru	AM	1.300	1.600	1.300
Laranja	Aguai	SP	12.800	35.000	25.600
Limão	Itajobi	SP	10.000	25.000	20.000
Linho	Itaqui	RS	600	1.500	724
Mamona	Cafarnaum	BA	600	600	600
Mandioca	Ipixuna do Pará	PA	7.000	18.000	12.200
Manga	Juazeiro	BA	15.480	33.502	16.650
Milho	Lucas do Rio Verde	MT	1.300	4.051	2.600
Pêssego	Pelotas	RS	7.802	2.700	14.530
Pimenta-do-reino	São Mateus	ES	1.200	4.000	1.690
Tangerina	Cerro Azul	PR	10.495	29.728	20.990
Tomate	Cristalina	GO	20.000	90.000	40.000
Trigo	Tibagi	PR	1.000	2.232	1.843
Uva	Bento Gonçalves	RS	12.000	15.000	13.303

Fonte: MDA (2010).

Dessa maneira, a distribuição fundiária no Brasil ainda é extremamente desigual, e essa desigualdade tem raízes na história de cada região brasileira. Na Tabela 3 apresentamos os números de estabelecimentos, utilizando os dados do censo agropecuário de 1985, 1995 e 2006, estes números demonstram que houve uma mudança em alguns extratos, apesar dessa

mudança ainda ser pouco significativa, esta pequena variação pode estar relacionado aos vários projetos de reforma agrária implantados nos últimos anos no Brasil.

Tabela 3 - Área de estabelecimentos rurais, segundo o extrato de área Brasil – 1985/2006

Extrato de Área	Área de estabelecimentos rurais		
	1985	1995	2006
Menos de 10 ha	9 986 637	7 882 194	7 798 607
De 10 ha a menos de 100 ha	69 565 161	62 693 585	62 893 091
De 100 há a menos de 1000 há	131 432 667	123 541 517	112 696 478
De 1000 e mais	163 940 667	159 493 949	146 553 218
<b>TOTAL</b>	<b>374 924 421</b>	<b>353 611 246</b>	<b>329 941 393</b>

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários 1985/2006.

No RS a realidade não é muito diferente do restante do país, no período de 1975 a 1995/1996 as pequenas propriedades tiveram uma tendência de queda no percentual da área total ocupada. Em contrapartida, as grandes propriedades, embora com um percentual menor de estabelecimentos, continuaram a ocupar uma maior área do Estado. Analisando os dados de 1975, as pequenas propriedades perfaziam cerca de 25,90% da área total do Estado com 86,27% do total de estabelecimentos, enquanto as grandes propriedades ocupavam cerca de 1,70% de estabelecimentos e detinham 42,30% da área total. Já em 1995/1996 o percentual das pequenas propriedades diminuiu para 85,71%, ocupando 24,36% de área, e as grandes passaram para um percentual de 1,83% dos estabelecimentos e 41,66% da área total (ILHA E DA SILVA, 2000).

Da Ros (2006), ao utilizar os dados do censo do IBGE de 1996, afirma que a concentração das propriedades no estado não se distribui homogeneamente, apresentando um grau de diferenciação interna expressivo (ver ANEXO A - Mapa da concentração fundiária no Rio Grande do Sul através dos dados do Censo Agropecuário de 1996) . Além disso, o autor afirma que existe no estado um quadro inalterado na estrutura fundiária que se mantêm desde 1950. Ou seja, apesar de algumas alterações regionais, a média da concentração fundiária no estado não mudou nos últimos 55 anos.

Segundo Senh e Ilha (2000), 80% das pequenas propriedades concentram-se na Metade Norte e mais de 2/3 das grandes propriedades estão na Metade Sul do RS, ou seja, a estrutura fundiária dessas duas regiões não apresentou alterações significativas no período de 1940 a 1996. Na Metade Sul a média de estabelecimentos é de 3,5 vezes maior a da Metade

Norte, demonstrando que a desigualdade entre as duas regiões, em especial na questão fundiária continua muito grande. Além disso, a Metade Norte foi a região que recebeu vários imigrantes, em que a área que cada família recebeu era limitada a 25 hectares, estipulada pelo governo da época, e estes municípios atualmente apresentam uma economia bem diversificada e maior contingente populacional. Já a Metade Sul possui os maiores vazios demográficos, e a economia ainda é baseada na pecuária de corte, e a introdução de lavouras de soja e arroz, e recentemente lavouras de eucaliptos e pinus, formando os chamados “desertos verdes<sup>24</sup>”.

Diante de tudo que já foi exposto sobre a concentração de terras no Brasil, destaca-se a importância de se estabelecer um limite da propriedade da terra e fazer cumprir o artigo 3º da Constituição Federal, inciso III, que é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Assim, ao se estabelecer um limite para a propriedade da terra, a ideia é de “acabar” com as imensas propriedades e disponibilizar essas terras para milhares de famílias que esperam para ter acesso a um pedaço de terra.

Este Plebiscito Popular que definirá o limite da propriedade da terra ocorrerá em todo o território nacional, de 01 a 07 de setembro de 2010 (ver ANEXO B - Cartaz do Plebiscito Popular pelo Limite da Propriedade da Terra). Em 2000, durante Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça Social no Campo, foi lançada a Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra no Brasil, com objetivo de incluir na Constituição Federal um novo inciso, estabelecendo um limite de tamanho para as propriedades rurais.

De acordo com os organizadores do Plebiscito, este mecanismo que pretende limitar a posse de terra não é uma novidade, pois em muitos países este recurso já foi adotado. Por exemplo, países asiáticos como a Coreia do Sul, a Malásia, o Japão, Filipinas e Tailândia fixaram limites à propriedade da terra e realizaram reformas agrárias efetivas e, dessa forma, contribuíram para o “milagre asiático”. Estes dados podem ser analisados no trabalho de Carter (2010). O Quadro 2 mostra os países e os limites de áreas adotados pelos respectivos países e o ano.

<b>País</b>	<b>Ano (Lei Agrária)</b>	<b>Hectares (limite)</b>	<b>País</b>	<b>Ano (Lei Agrária)</b>	<b>Hectares (limite)</b>
Japão	1946	12	Índia	1972	21,9
Itália	1950	300	Sri Lanka	1972	20
Coreia do Sul	1950	3	Argélia	1973	45
Taiwan	1953	11,6	Paquistão	1977	8
Indonésia	1962	20	El Salvador	1980	500

<sup>24</sup> A expressão Deserto Verde é utilizada pelos ambientalistas para designar a monocultura de árvores em grandes extensões de terra para a produção de celulose, devido aos efeitos que esta monocultura causa ao meio ambiente. As árvores mais utilizadas para este cultivo são sobretudo o eucalipto, pinus e acácia.

Cuba	1963	67	Nicarágua	1981	700
Síria	1963	300	Bangladesh	1984	8,1
Egito	1969	21	Filipinas	1988	5
Peru	1969	150	Tailândia	1989	8
Iraque	1970	500	Nepal	2000	6,8

QUADRO 2 - Exemplos de limite da propriedade da terra. Fonte: Carter (2010).

Desse modo, o que se espera do Plebiscito é uma definição do limite da propriedade da terra no Brasil, bem como buscar garantir a soberania alimentar do nosso país. A partir disso, pensar em uma política para reforma agrária, e não somente políticas para assentamentos como forma compensatória, como temos visto nos vários governos que se sucedem, só assim, teremos verdadeiramente uma mudança na estrutura fundiária no Brasil.

## **4. A REFORMA AGRÁRIA DE GOVERNO FHC**

Neste capítulo pretendemos analisar a proposta de governo de FHC para a reforma agrária, na qual o governo anuncia para o segundo mandato à obtenção de reforma agrária via mercado, conhecida como Modelo de Reforma Agrária de Mercado, tendo apoio do Banco Mundial. Desse modo, vamos abordar o “Novo Mundo Rural” e a “Nova Reforma Agrária”, documentos importantes que nortearam a política fundiária de FHC. Além de destacar as principais intuições que apoiam ou não a reforma agrária no Brasil.

### **4.1 A Nova Reforma Agrária ou o Novo Mundo Rural<sup>25</sup>**

O início do segundo mandato de FHC (1999 – 2002) foi marcado por um forte contexto recessivo, pois os impactos causados pela moratória na Rússia em 1997 culminaram no Brasil com a evasão de divisas, levando o governo brasileiro a contrair empréstimo junto ao FMI (Fundo Monetário Internacional). Para isso, o governo se comprometeu em adotar um rigoroso programa de ajuste fiscal para poder sanar o déficit público. Já em 1999, com o governo ainda estava sofrendo influências da crise na Rússia, o real é fortemente desvalorizado, obrigando o governo a realizar cortes nas contas públicas, em particular no Ministério Especial de Política Fundiária (CORDEIRO et al 2003, p.18 apud DA ROS, 2006, p.230).

A história da política agrária de FHC foi marcada por intensas mudanças: num primeiro momento as ações de reforma agrária foram baseadas nas desapropriações; num segundo, conforme Da Ros (2006), - no contexto de recessão - a obtenção de terras começa a ser negociada, fortalecendo o “modelo de reforma agrária de mercado” que será um traço marcante no governo de FHC.

Segundo Camargo (2003), quando FHC ainda era candidato à Presidência da República, demonstrava em seu discurso que o problema agrário já havia sido superado e que

---

<sup>25</sup> O Novo Mundo Rural é de acordo com o governo, o “início de uma política integrada de desenvolvimento sustentado para o meio rural brasileiro” (Lopes, 1999, p.47).

a reforma agrária perdera o seu conteúdo histórico para o desenvolvimento agrícola do Brasil. Isso fica bem claro quando declara em seu livro:

O que este livro mostra é a história de uma ilusão. Ou melhor, de muitas ilusões: nem há no Brasil tanta terra agricultável e disponível como se imagina, nem o latifúndio improdutivo continua a ser base da produção e mesmo da estrutura da propriedade agrícola brasileira, nem existem tantos “sem terra ávidos” pela posse da terra, como se imagina (CARDOSO, 1991, p.10 apud CAMARGO, 2003,p.26 ).

Desse modo, se torna necessário entender algumas questões importantes que ocorreram no primeiro mandato de FHC e que refletiram em decisões para o segundo. Em 1995, quando FHC foi empossado, nomeou para o Ministério da Agricultura o banqueiro José Eduardo de Andrade Vieira e Basílio de Araújo Neto (membro da UDR<sup>26</sup> do Paraná) para o INCRA. Isso dava um indicativo de que a reforma agrária baseada na desapropriação por interesse social não seria implantada (CARVALHO FILHO, 2001).

Ainda em agosto de 1995, o governo enfrenta uma grave situação, o massacre de trabalhadores rurais em Corumbiara no estado de Rondônia (RO) que resultou na morte de dez trabalhadores e de dois soldados da Polícia Militar. Diante deste fato, o governo tenta amenizar a situação e apaziguar a sua relação com os movimentos sociais demitindo o ministro Araújo Neto e nomeando para o cargo Francisco Graziano Neto<sup>27</sup> (CAMARGO, 2003).

Em 1996, a falta de uma política de reforma agrária fez explodir um novo conflito, conhecido como o Massacre de Eldorado de Carajás no estado do Pará (PA) ocorrido em 17 de abril. Nesse massacre dezenove trabalhadores sem terra foram mortos pela polícia Militar, que havia sido enviada pelo próprio governo com o objetivo de desobstruir uma estrada ocupada pelos manifestantes durante o protesto (CAMARGO, 2003).

Na opinião de Martins (2003),

As duas tragédias tiveram como protagonistas duas diferentes e concorrentes organizações de sem terra, de um lado, e as políticas estaduais de outro. Ou seja, em nossa estrutura federativa e republicana, a política agrária é o âmbito do governo federal, mas os órgãos e agentes de controle da ordem pública, como a polícia, estão basicamente sob gestão dos estados e dos governos estaduais, que tem suas próprias relações de poder, sua própria circunstância e sua própria orientação no que se refere

---

<sup>26</sup> A União Democrática Ruralista (UDR) é uma entidade de classe que se destina a reunir ruralistas e tem como objetivo fundamental a preservação do direito de propriedade e a manutenção da ordem e respeito às leis do País.

<sup>27</sup> Agrônomo e fundador do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB foi o principal assessor de Fernando Henrique no que compete à questão agrária. Seu pensamento norteador pode ser encontrado em sua tese de doutorado, posteriormente publicada por Graziano Neto (1999), que procura mostrar a falência do modelo de reforma agrária baseado na distribuição de terras, até bem porque, para o autor, os latifúndios existiriam apenas no papel (Camargo, 2003).

a ordem política e social. O controle das manifestações que representam risco potencial à ordem pública é atribuição dos estados, o que representa uma sobrevivência do poder das oligarquias regionais, poder que, de vários modos, ainda constitui expressão de uma riqueza que tem na propriedade da terra sua base direta ou indireta de sustentação (MARTINS, 2003, p.141-142).

Já em 1998, FHC é candidato à reeleição e sua propaganda referente à política agrária apresentava a meta de assentar uma família a cada cinco minutos. Neste momento o governo transformou o então MEPF em Ministério do Desenvolvimento Agrário e lançou alguns documentos importantes, os quais continham as diretrizes básicas do governo para o campo, como o “Novo Mundo Rural” (Brasil, 1999 a) e a “Nova Reforma Agrária” (1999 b), (MEDEIROS, 2002).

Apesar do programa de FHC reconhecer a necessidade de profundas mudanças no campo e considerar a reforma agrária uma medida importante para a resolução dos conflitos fundiários, a conceituação de reforma agrária proposta no programa, segundo Carvalho Filho se limitava a:

O conceito de reforma agrária implícito no programa resumia-se a ações fundiárias mais agressivas quando comparadas com os governos passados, mas sem a menor pretensão de alteração estrutural. As metas do programa para assentamento de famílias eram crescentes a cada ano, totalizando 280 mil famílias assentadas no final do mandato. Estas metas eram consideradas tímidas, embora realistas, dada à legislação vigente. O programa era omissivo quanto à necessidade de alteração no aparato legal e origem dos recursos. O documento prometia apoio aos trabalhadores assentados e propunha uma ação articulada entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – para a implementação de obras sociais e investimentos de infraestrutura, com destaque para a região nordeste (CARVALHO FILHO, 2009, p. 201).

O lançamento da Nova Reforma Agrária tinha como base o documento “Novo Mundo Rural” que trouxe novas propostas para desenvolvimento rural, como as que podem ser vistas a seguir:

1. O modelo de desenvolvimento focado na industrialização concentrada em áreas metropolitanas e na agricultura patronal encontra-se em crise;
2. A concentração de riqueza e de renda afeta negativamente o crescimento econômico e causa crescente exclusão social; ao contrário, a redistribuição de ativos (especialmente terra e educação) proporciona desenvolvimento e redução da pobreza;
3. Os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receber os investimentos básicos, são, a rigor, agricultores familiares, só se diferenciando uns dos outros pela forma de entrada no sistema e pelo handicap dos primeiros quanto à capitalização e, na maioria, quanto aos conhecimentos necessários para o manejo da terra e da produção;
4. Em consequência, devem ser unificadas as políticas de apoio crédito e de assistência técnica, para maior eficácia da alocação de recursos públicos escassos;
5. O foco no desenvolvimento local e regional exige efetiva descentralização das ações e democratização das decisões;
6. Tornou-se necessário um novo desenho institucional para a reforma agrária e a agricultura familiar, capaz

de articular todas as instâncias do poder público e da sociedade que devem se envolver na promoção do novo mundo rural (JUNGMANN, 2000, p.01-02).

Segundo Lopes (1999), nenhum documento sobre a reforma agrária era definitivo, pois várias eram as versões apresentadas pelo governo, e a cada versão o nome era modificado. Na versão de 1999 a nova proposta foi denominada de “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural – política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado,” no mesmo mês o mesmo documento passa a ser chamado de “Novo Mundo Rural”. Já em abril de 1999 a proposta recebeu o nome de “A Nova Reforma Agrária,” assim o governo federal começa a sua campanha publicitária para a reforma agrária que foi veiculada nos mais diversos meios de comunicação.

Raul Jungmann destacou que “o novo modelo pretende ultrapassar os limites das trincheiras criadas em torno da terra para transformar-se em um programa de desenvolvimento do setor rural e das pequenas cidades do interior onde vivem 34 milhões de pessoas” (LOPES, 1999, p.47).

Da Ros (2006) lembra também, que é neste momento que o governo federal passa a encarar a Agricultura Familiar<sup>28</sup> (AF) como um elemento chave para a sua estratégia de desenvolvimento rural, a qual deveria ser pensada mais num quadro territorial do que setorial, uma vez que se afirmava que o rural não poderia ser confundido com agrícola. Sendo assim, o governo adota o discurso de qualidade na reforma agrária, tornando uma alavanca para o desenvolvimento econômico sustentável do meio rural. Segundo as novas diretrizes do governo, a reforma agrária parte de uma premissa que:

O trabalhador rural assentado na terra deve tornar-se um agricultor familiar, capaz de produzir excedentes ao próprio consumo e de comercializá-lo no mercado a preços competitivos e compensadores, de tal forma que possa progredir individualmente e ajudar o desenvolvimento do país (BRASIL, 1999b, p.05).

Neste contexto o governo FHC propôs estratégias para o desenvolvimento rural, como:

1) A descentralização da política de reforma agrária; 2) a terceirização e a privatização de grande parte das atividades e serviços vinculados ao programa de reforma agrária; 3) rápida emancipação dos assentados; 4) o enquadramento da política agrária no âmbito de uma política compensatória deslocada a orbita macroeconômica; 5) a diversificação dos mecanismos de obtenção de terras através do Banco de Terras (PEREIRA, 2004, p. 152-153).

---

<sup>28</sup> Para maiores esclarecimentos sobre Agricultura Familiar, consultar: Wanderley (2001); Schneider (1999); Lamarche (1993).

O programa de governo de FHC reconhecia que existia a necessidade de mudanças que favorecessem a desconcentração da propriedade da terra e o fortalecimento da agricultura familiar (SAUER e PEREIRA, 2006). Neste sentido, em janeiro de 2001 o presidente FHC anunciou que a concentração da propriedade da terra no Brasil havia diminuído e que estaria ocorrendo uma verdadeira revolução democrática, produtiva e pacificadora do campo. Declara ainda, que entre os anos de 1995 e 2000 o seu governo teria assentado 482 mil famílias, ou seja, cerca de 2,4 milhões de pessoas, e que neste período 18 milhões de hectares teriam passado das mãos dos latifundiários para a de pequenos proprietários. Isso representava na visão de FHC, a concretização da maior reforma agrária do mundo (DOMINGOS NETO, 2004).

A argumentação do governo para convencer a população em geral da sua proposta de reforma agrária, se baseava em duas linhas de argumentação:

- 1- De um lado o governo sempre utilizava meias-verdades anunciando números de famílias assentadas com dupla contagem, a destruição do emprego no campo e uma timidez desses números frente às demandas sociais;
- 2- De outro lado, o governo mostrava-se agressivo e eficaz na implementação da reforma agrária, anunciando metas surpreendentes, alterações legislativas (ITR (Imposto Territorial Rural), Rito Sumário, Novos Critérios de Avaliação etc), aumento do volume de crédito para os assentados PROCERA (Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária), para a agricultura familiar a criação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), redução dos conflitos fundiários e novos programas como: (LUMIAR (Serviços de Assistência Técnica e Capacitação às Famílias Assentadas em Projetos de Reforma Agrária), CASULO<sup>29</sup>, PRONERA (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária), Recadastramento Nacional dos Imóveis Rurais, Banco da Terra, etc).

A partir destas mudanças o governo pretendia mostrar que a sua política de reforma agrária estava sendo implantada com sucesso, chegando a afirmar que no Brasil estava ocorrendo uma “revolução cultural” na reforma agrária (CARVALHO FILHO, 2009, p.215).

Por outro lado, o governo também procurou criticar o MST para desqualificá-lo, com o objetivo de mostrar que o governo tinha iniciativa da reforma agrária, mesmo que os

---

<sup>29</sup> O Projeto Casulo, modalidade de assentamento descentralizada, criada em 11.09.97, visa o aproveitamento da mão-de-obra disponível na periferia dos núcleos urbanos, com a consequente geração de emprego e renda da Diretoria de Assentamento.

conflitos estivessem em alta no campo brasileiro. Dessa forma, o governo escondia a principal característica de sua política agrária que era compensatória e marginal frente às demandas sociais (CARVALHO FILHO, 2009). Assim, a ideia do governo era a seguinte:

Confundir a opinião pública provocando a sensação de que a reforma agrária estava sendo implantada, que ela era programa prioritário do governo e não avançava mais devido à má vontade, radicalismo e outras intenções (subversão da ordem) dos movimentos sociais. Com essa linha de argumentação, o governo, inclusive, justificava a ação policial contra os movimentos sociais. Ação essa que, como já foi assinalado, procura “legitimar” a violência contra os trabalhadores (CARVALHO FILHO, 2009, p.215).

Segundo a CPT (2004), o governo de FHC introduziu um mecanismo inusitado que permitiu que milhares de famílias se cadastrassem via Correio para obter terras. Desse modo, os sem terra não precisariam mais procurar sindicatos ou se filiar aos movimentos sociais para lutar pelo seu pedaço de terra, não sendo necessário se organizar ou ir para acampamentos, sendo preciso apenas fazer uma inscrição nos correios de sua cidade. Centenas de famílias fizeram a inscrição e aguardam até hoje um retorno que, segundo o governo, seria certo. Pois, o esquema publicitário do governo, dizia o seguinte: “por que pular a cerca, se a porteira esta aberta?” (CPT, 2004, p.04).

Além desta medida, o governo baixou Medidas Provisórias que determinavam que áreas que foram ocupadas não seriam vistoriadas e também seriam retiradas as pessoas do cadastro para reforma agrária aquelas que participassem de ocupações de prédios públicos. Todas estas ações tinham como objetivo conter a ação dos movimentos sociais, sobretudo seus instrumentos mais fortes e significativos que eram as ocupações (CPT, 2004).

Entretanto, mesmo o governo mostrando os seus resultados para comprovar o êxito da sua política de reforma agrária, tais argumentos também indicavam a necessidade de novas modificações, como:

a) que o modelo de reforma agrária vigente só tem porta de entrada, não tem saída, pois tantas são as condições que o governo precisa proporcionar aos assentados antes de entregar-lhes o título de propriedade e então começar a cobrar o preço da terra e da infraestrutura; b) a aceleração da reforma agrária tornou o modelo inviável (7 mil famílias entre 1964 e 1994 para 72 mil famílias nos últimos anos); c) o PROCERA não pode atender a demanda crescente com seu subsídio real; d) a pressão dos movimentos sociais, indicando para desapropriação latifúndios que em grande parte são improdutivos por que têm solos ruins ou localização inadequada e apresentando como candidatos à terra desempregados urbanos sem vocação agrícola, gerando assentamentos ruins sem garantir a sobrevivência dos assentados e ainda sem qualquer perspectiva de retorno e de progresso (BRASIL, 1999b, p.04).

Diante do exposto, o governo defendia a ideia de transformar os “sem-terras” em “agricultores familiares” economicamente viáveis. Para isso, seria necessário descentralizar e democratizar a reforma agrária, estabelecendo parcerias com os Estados, municípios e forças sociais atuantes no campo. Assim, as ações seriam descentralizadas de Brasília (DF) e passaria para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, que seriam compostos por representantes administrativos municipais, organizações não governamentais, movimentos sociais dos trabalhadores rurais sem terra, agricultores familiares tradicionais e entidades de classes patronais e de empregados (BRASIL, 1999b).

Neste sentido, Medeiros (2002) observa que a nova proposta passa atribuir aos assentados uma série de tarefas a serem executadas através das associações, que antes eram atividades de responsabilidade do INCRA (topografia, demarcação de lotes, construção de infraestrutura básica, elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento), recebendo para isso um recurso a fundo perdido.

A proposta ainda previa a emancipação dos assentamentos (dois ou três anos), visando transformar os assentados em agricultores familiares plenos através da titulação da terra. Isso significaria também, ter que começar a pagar a terra que havia recebido. Por outro lado, o assentado passava a ser visto como um empreendedor que deveria se ajustar ao mercado de negócios e nele se mostrar competitivo (MEDEIROS, 2002).

Já Alentejano (2000) diz que em face às pressões que o governo estava sofrendo pelos movimentos sociais, este acaba criando a linha “A” do Pronaf em condições direfenciadas para os assentados. Com isso revogou a formulação governamental que previa a distinção entre agricultores familiares e os assentados.

Outro argumento usado pelo governo era que o modelo baseado nas desapropriações por interesse social apresentava um caráter conflitivo e, portanto, o instrumento de desapropriação constituía uma forma forçada de transferências de imóveis dos latifúndios aos sem-terra. Em outro argumento, o governo alega que o “modelo de desapropriação de terras, sempre que são incorporadas ao patrimônio público e seu retorno ao patrimônio privado envolve necessariamente custos adicionais” (BRASIL, 1999a: p. 36).

Segundo Carvalho Filho, em todo o discurso de FHC sobre a sua proposta de reforma agrária, tinha em seu interior uma profunda contradição, pois ao mesmo tempo em que reconhecia a importância e a necessidade de mudanças no campo, o programa apresentava limitações para isso. Para Carvalho Filho, (2009, p. 203) o conceito de reforma agrária que o governo adotou apresenta aspectos “claramente compensatórios e de corte assistencialista, não

apresentava condições para alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no rural brasileiro”.

#### **4.2 Do Programa Cédula da Terra ao Banco da Terra<sup>30</sup>**

Segundo Pereira (2005), o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) foi pensado e idealizado pelo Banco Mundial como alternativa às dificuldades e ineficiência atribuídas à chamada “reforma agrária conduzida pelo Estado”, a qual era baseada na desapropriação de propriedades que não cumprem a sua função social. Trata-se de uma “construção negativa, baseando-se na crítica e na desqualificação de outro tipo de ação fundiária” (PEREIRA, 2004, p.87).

No início da década de 90, o Banco Mundial (BIRD) iniciou uma ofensiva na tentativa de criar políticas agrárias ajustadas aos parâmetros neoliberais, em especial na América Latina, na Ásia e também no antigo bloco socialista (SAUER e PEREIRA, 2006). A agenda do BIRD consistia em quatro linhas de ação:

- 1) Estímulo relações de arrendamento, como prioridade máxima; 2) Estímulo a relações de compra e venda de terras; 3) Privatização e individualização de direitos de propriedades em fazendas coletivas ou estatais; 4) Privatização de terras públicas e comunais (SAUER e PEREIRA, 2006; p.01).

Este modelo de reforma agrária teve vários formatos, tendo início em 1994 na África do Sul e Colômbia e em 1997 no Brasil e Guatemala. Também inspirou e reforçou politicamente programas pré-existentes de compra e venda de terras em Honduras, México, Malawi e Zimbábue. Nesse caso, se tratava de uma relação voluntária de compra e venda de terras entre agentes privados financiados pelo Estado, tudo isso acrescido de uma parcela variável de subsídio destinado a investimentos sócio-produtivos complementares (PEREIRA, 2005b). Assim, o estado concedia o crédito de longo prazo para o trabalhador rural, seja individual ou em grupo, para comprar terra diretamente dos proprietários, a preço de mercado, e depois liberaria uma quantidade variável de recursos a fundo perdido para o início da sua produção agrícola.

---

<sup>30</sup> Juntamente com o Banco da Terra, foi instituído o Fundo de Terras, através da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.

Segundo Pereira (2005a), o pressuposto norteador do MRAM é o da falência histórica que os economistas do BM denominavam de “reforma agrária conduzida pelo Estado”, modelo desapropriacionista ou simplesmente modelo tradicional de reforma agrária. Resumidamente, o MRAM foi criado para substituir algo que, segundo o discurso do BM, deixou de ser viável e desejável na fase atual do capitalismo.

Resumidamente, as vantagens do MRAM pelo BM em relação à reforma agrária conduzida pelo Estado seriam as seguintes:

a) Pelo fato do subsídio ser igual ou menor do que aquele oferecido pelo modelo tradicional haveria uma poupança líquida de recursos pela sociedade; b) por ser um modelo “dirigido” pela demanda e descentralizado, favoreceria a participação e a autonomia dos beneficiários, estimularia ações criativas para a superação de dificuldades e corresponderia às necessidades e à realidade local; c) estimularia a cooperação, na medida em que a aquisição de terras e o financiamento se dariam via associações comunitárias; d) incentivaria o desenvolvimento produtivo, seja por que favorece recursos a fundo perdido para tal fim, seja por que estimula o associativismo e a busca de soluções cooperativas; e) estimularia a criação e/ou dinamização dos mercados de terra, requisito básico para a melhoria da eficiência econômica global; f) contribuiria para a formalização dos direitos a propriedade, na medida em que, por um lado, só transaciona imóveis titulados e, por outro, dá origem a novos segmentos de proprietários, com títulos seguros, passariam a transacionar nos mercados de terra e a demandar o crédito; h) corresponderia aos imperativos da liberalização das economias domésticas, a qual pressupõe a fluidez das relações mercantis em todos os setores (PEREIRA, 2005a, p.05-06).

É em virtude de todas essas vantagens em relação ao MRAM que o governo de FHC introduziu no Brasil o projeto de “Reforma Agrária e Alívio da Pobreza”, que ficou mais conhecido como Cédula da Terra. Conforme salienta Pereira (2005a), as ações que deram origem à Cédula da Terra tiveram início no projeto orientado pelo MRAM no Brasil denominado São José (ou “Reforma Agrária Solidária”), uma experiência pequena que teve seu início em abril de 1997 no Ceará com programas voltados ao “alívio da pobreza” em todo o nordeste.

Pereira (2005a) comenta que no Ceará introduziu-se um componente fundiário no PCPR, o qual permitia a concessão de financiamento para a compra de terras, a partir de então nasceu o projeto São José. Em 1997 foi iniciado o projeto, tendo como objetivo financiar a compra de 40 mil hectares por 800 famílias, o que totalizou 23.622 hectares, número bem inferior ao objetivo inicial do projeto. Já Brandão (1998) constatou que a proposta do projeto estimulou a elevação do preço no local de implementação.

No Brasil o aumento e a repercussão internacional e nacional de ocupações de terra é decisivo para o governo implementar o Projeto Cédula da Terra (CPT). Desse modo, o governo FHC e o BM começam a introduzir programas orientados pelo MRAM com o intuito

de “desligar” ou “esfriar” as ocupações e desapropriação. Com isso a questão agrária ganha um novo pano de fundo:

Nessa lógica, a ação governamental deixaria de estar a reboque de fatos políticos provocados pela ação dos movimentos sociais, e se limitaria a intermediar relações de compra e venda entre trabalhadores e proprietários de terra. A estratégia do governo Cardoso e do BM, portanto, era priorizar o MRAM e secundarizar o mecanismo da desapropriação (PEREIRA, 2005a, p.07).

É neste momento que o governo propõe, na tentativa de solucionar as dificuldades de obtenção de terras, a incorporação de outros mecanismos que possam reduzir os custos e dar agilidade e transparência ao processo. Segundo o governo:

A instituição Banco da Terra e a experiência recente do Projeto Cédula da Terra apontam na direção de que a diversificação de instrumentos para obtenção de recursos fundiários, em uma conjuntura em que as resistências reduzidas, favorecerão a manutenção dos resultados obtidos no atual governo (BRASIL, 1999a, p.35).

De acordo com o ministro na época Raul Jungmann, o PCT tinha dois grandes objetivos que nortearam o programa: a alocação de novas fontes de recursos para a reforma agrária e a eliminação da burocracia inerente a vistorias e processos de desapropriação. Isso era justificado pela necessidade de suprimir a fisionomia ideológica da reforma agrária, pela necessidade de pacificação do campo, trazendo para isso negociações diretas entre os pretendentes a terra e os grandes proprietários e também a contenção de gastos públicos (DOMINGOS NETO, 2004). O objetivo político do Governo Federal e do Banco Mundial era diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo um mecanismo de mercado que pudesse disputar pela base, a adesão de trabalhadores sem terra.

Neste discurso era evidente que a nova proposta a qual o governo conduziria era a “reforma agrária de mercado”. Além do Banco da Terra, o governo iria utilizar os seguintes instrumentos para a obtenção de terras:

1) desapropriação de latifúndios improdutivos e com trabalho escravo; 2) aquisição de terras através de leilões e compras diretas; 3) a destinação das terras públicas da União, retomando aquelas ocupadas irregularmente, ocupação de lotes vagos em assentamentos e as terras públicas estaduais, além de dar continuidade aos processos de regularização e titulação; 4) as terras confiscadas (com psicotrópicos); 5) outros instrumentos como o Projeto Casulo (foi criado para assentar pequenos assentamentos nas proximidades das cidades pequenas e médias) e os arrendamentos (BRASIL, 1999b, p. 40).

No entendimento de Domingos Neto (2004), o Cédula da Terra foi apresentada como “novo modelo de reforma agrária” e foi implementada em tempo recorde para os padrões de intervenção do Estado no meio rural. Deu-se entre os anos de 1997 e 2000, dispondo de US\$ 150 milhões, dos quais US\$ 90 milhões tomados como empréstimo ao BM. Num primeiro momento, de forma experimental, ocorreu a compra de terras para assentar em torno de 15 mil famílias.

Naquele momento, estando o PCT ainda em fase experimental, o governo enviou ao Congresso Nacional o projeto que cria o Banco da Terra, somente algumas pequenas modificações foram feitas. Já aprovado em 1999 o Banco da Terra começou a destinar recursos orçamentários e a solicitar o empréstimo ao BM para dar início à “nova reforma agrária” (DOMINGOS NETO, 2004).

Na visão de Domingos Neto (2004) o Banco da Terra tinha como objetivo financiar a aquisição de propriedades e infraestrutura básica para trabalhadores sem terra ou com terra insuficiente. Os beneficiários deveriam comprovar pelo menos cinco anos de prática em atividades agropecuárias, tendo um limite máximo para os financiamentos de 40 mil por famílias, com prazo para pagamento de 20 anos, carência de três anos e taxas de juros diferenciadas de 6 a 10% ao ano.

Conforme Carvalho Filho (2009):

O Banco da Terra tem como objetivo estratégico de desqualificar os movimentos sociais organizados - especialmente o MST – atuando diretamente no âmbito econômico dos trabalhadores desorganizados. Assim provocaria mudanças na correlação das forças políticas e ideológicas envolvidas na luta pela terra, beneficiando os interesses dos latifundiários e subordinando os trabalhadores rurais. As invasões seriam retidas, os latifundiários receberiam em dinheiro a vista por terras e benfeitorias, e os trabalhadores ficariam sob o domínio das oligarquias locais; liberadas do respeito à função social da propriedade rural (CARVALHO FILHO, 2009, p.225).

Apesar de toda a propaganda do governo a favor do Banco da Terra, houve também uma série de críticas por parte das entidades que representavam os interesses dos trabalhadores sem terra e dos pequenos produtores, que acabou dificultando o apoio ao Banco da Terra, com isso o governo criou em 2000 o projeto Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural (CFCP) como forma de atender as reivindicações daqueles que não tinham condições de atender os pré-requisitos exigidos para se enquadrar no Banco da Terra (DOMINGOS NETO, 2004).

Segundo Domingos Neto (2004), este novo programa foi ampliado para grande parte do território brasileiro, também preservou as ideias originais da “Cédula da Terra” e manteve

as mesmas condições de financiamento. Porém, fixou o teto para concessão dos empréstimos em 15.000.00, tendo juros de 6% a.a e determinou a alienação fiduciária<sup>31</sup> do imóvel financiado. O governo estabeleceu ainda os seguintes critérios:

a) Estar organizado em associações legalmente reconhecidas; b) Possuir renda familiar inferior a R\$ 4.300.00 reais anuais; c) Não ter sido anteriormente beneficiário do programa de reforma agrária; d) Não ser funcionário público e f) Contribuir com 10% dos custos dos investimentos comunitários (DOMINGOS NETO, 2004, p. 05).

Convêm salientar que o volume de recursos previstos foi cerca de apenas 200 milhões para 2001, toda esta manobra do governo com os cortes nos recursos destinados à desapropriação de latifúndios e assentamentos de trabalhadores, deixa clara a intenção de fazer com que a reforma agrária de mercado substituísse os instrumentos até então disponíveis. Atenuando assim, as pressões sociais provocadas pela elevada concentração da propriedade fundiária no Brasil.

Afinal, a política do governo FHC:

[...] não altera a estrutura fundiária. Ao contrário, ao desapropriar pontual e ocasionalmente terra por interesse social para fins de reforma agrária ou adquiri-las por compra no âmbito de uma política de crédito fundiário, a política de assentamentos dos governos de FHC transformou terras economicamente marginalizadas em ativos financeiros (dinheiro ou títulos da dívida agrária) para o benefício dos latifundiários (CARVALHO FILHO, 2002, p.1 apud ALENTEJANO 2004, p. 12).

Pereira (2005b) destaca que na Colômbia, na Guatemala e na África do Sul, programas implantados entraram em crise e dificilmente terão condições de expansão, por isso era importante o BM legitimar o MRAM no Brasil, e ter como exemplo de implementação para os demais países com grandes problemas, como por exemplo, pobreza rural em virtude de latifúndios.

É interessante ressaltar que os projetos São José e Cédula da Terra foram encerrados no governo FHC. Já o caso do Banco da Terra é diferente, pois não se resumiu a um projeto ou programa. Por ser um Fundo de Terras criado pelo Congresso Nacional, constitui um instrumento de caráter permanente. A cada novo governo pode-se mudar regras de funcionamento ou condições de financiamento, mas, enquanto Fundo de Terras, ele persiste, a menos que o próprio Congresso, por maioria absoluta, o extinga. Quanto a isso, percebe-se

---

<sup>31</sup> Alienação fiduciária é a transferência da propriedade de um bem móvel ou imóvel do devedor ao credor para garantir o cumprimento de uma obrigação.

que inexistesse essa possibilidade, porque essa modalidade de ação pública interessa ao patronato rural, cuja bancada ruralista<sup>32</sup> votou em bloco pela criação do Banco da Terra em 1998 (PEREIRA, 2006).

Segundo Reydon e Plata (2006) os programas como o Banco da Terra, foram criados para eliminar “gargalos” de processo de reforma agrária. Então, esses programas teriam como vantagens:

a) maior grau de liberdade dos favorecidos ao permitir-lhes escolher a terra que desejam e negociar seu preço; b) supressão da intervenção da agência estatal no processo de seleção e negociação da terra eliminando a burocracia; c) redução dos custos administrativos e na possibilidade de transferência de funções das agências governamentais do setor privado, especialmente nas áreas de preparação de projetos e assistência técnica aos beneficiários (REYDON e PLATA, 2006, p.42).

Também apresentam alguns riscos que podem elevar os custos, tais como: 1) desigualdade no poder de negociação; 2) inelasticidade da oferta da terra; 3) dificuldades na recuperação dos créditos (REYDON e PLATA, 2006, p.42-43).

De acordo com Camargo et al (2005), os problemas enfrentados com a implementação do Banco da Terra não dizem respeito à concepção da ideia de conceber mecanismos baseados na administração de créditos fundiários, mas como eles foram aplicados. Pois, um dos grandes entraves do Banco da Terra, foi à proposta de financiamento, devido aos valores cobrados nas prestações que ficaram muito além da capacidade de um agricultor recém-estabelecido em uma propriedade.

### **4.3 O Governo Federal e as Instituições**

A tentativa do governo em legitimar a sua proposta, se deu a partir da convocação de reuniões em diversos locais como: São Paulo, Rio de Janeiro e no próprio Distrito Federal, convidando para participar intelectuais, professores e pesquisadores envolvidos com o tema da questão agrária. No entanto, a repercussão a qual o governo desejava não aconteceu. Até porque, as principais organizações representativas dos trabalhadores rurais, como MST e a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), já mostravam um

---

<sup>32</sup> Bloco Ruralista ou Bancada Ruralista é um termo comumente utilizado para designar a forma de atuação dos interesses ligados à propriedade fundiária e a Agropecuária Nacional. Segundo Medeiros (2003) o objetivo desse grupo parlamentar suprapartidário é vetar proposições que possam afetar seus negócios no mercado.

posicionamento contrário à proposta governamental. Assim, o governo define a posição assumida como: “o surrado debate ideológico que envolve a reforma agrária, bem como o assistencialismo e clientelismo proporcionados pelo Estatuto da Terra” (LOPES, 1999; p.47).

No que diz respeito às instituições, muita delas se manifestaram a favor e outras contra a nova política de reforma agrária apresentada pelo governo FHC. No caso, as entidades patronais, de modo geral os proprietários de terra, apoiaram o programa, principalmente por ele ser pautado pelo direito de respeito às propriedades e as regras de mercado e por eliminar os conflitos e as disputas fundiárias. Estas entidades entendiam que as políticas do Banco da Terra correspondiam às demandas tradicionais do setor, que sempre se posicionou de forma contrária aos programas de reforma agrária baseados na desapropriação, em que os assentados sempre foram estigmatizados de radicais e sem vocação agrícola (MEDEIROS, 2002).

Já as entidades ligadas aos trabalhadores rurais assumem outras posições, como é o caso da CONTAG, MST, CPT, a partir do Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo. Vale lembrar que a CONTAG, desde a sua origem em 1963, sempre insistiu em uma reforma agrária com base na desapropriação dos imóveis improdutivos, tal posição pode ser evidenciada nos anais dos diversos congressos por ela realizados, nas pautas dos Gritos da Terra, onde desde os anos 80 enfatizava a importância das ocupações da terra como forma de criar fatos políticos e pressionar o governo (MEDEIROS, 2002).

Segundo Medeiros (1993), embora a CONTAG tenha feito da reforma agrária sua bandeira de luta, poucos foram os resultados obtidos no início dos anos 80, e a sua aposta foi que na Nova República houvesse possibilidades de novos caminhos que levassem a reforma agrária.

A CONTAG defendia a reforma agrária via desapropriação por interesse social, onde deveria promover a punição ao latifúndio:

O cumprimento da função social nas propriedades rurais, a extinção dos juros compensatórios, mas ações judiciais contra as desapropriações e o estabelecimento de um limite máximo para o tamanho da propriedade. Como mecanismo de acesso a terra, complementar à desapropriação, a CONTAG voltou a defender um programa de reordenamento fundiário, no qual não poderiam ser utilizadas áreas passíveis de desapropriação, com ampla participação, desde sua concepção, até sua implementação e gestão dos trabalhadores e trabalhadoras, por meio de suas organizações em todos os níveis (MEDEIROS, 2002, p. 87).

O MST, por outro lado, defende que a reforma agrária deve ser baseada na desapropriação de todos os latifúndios e o esforço de transformar os assentamentos em modelos de organização e produção. Este movimento teve origem no Sul do país, agregando

trabalhadores do processo de modernização agrícola, desde então criou uma identidade própria e uma linha de atuação distinta da CONTAG. Sua linha de atuação está baseada na pressão direta, através de acampamentos e ocupações massivas como sua principal forma de luta.

Já o MST defende uma reforma agrária sob controle dos trabalhadores, com a desapropriação de todos os imóveis com mais de 500 hectares, expropriação das terras das multinacionais, e a extinção do Estatuto da Terra e a criação de novas leis tendo a participação dos trabalhadores (MEDEIROS, 1993, p.63).

Segundo Medeiros (2002) as primeiras experiências que direcionaram a implementação de formas de acesso a terra através de mecanismos de mercado no Ceará, passaram despercebidas pelo MST. Somente quando o Programa Cédula da Terra ganhou visibilidade e o governo começou acenar a possibilidade de estender nacionalmente, é que o MST começou a realizar críticas, mantendo sua posição de que a desapropriação deveria ser o principal instrumento para a reforma agrária.

A criação do Banco da Terra se constituiu na questão central para o MST, pois na sua interpretação o programa deslocava ações do Estado e também ameaçava o instrumento da desapropriação. Deixando assim para o mercado a resolução do acesso a terra e criando alternativas que impunham outras mediações que não de um movimento social organizado (MEDEIROS, 2002).

A Igreja Católica desde os anos 50 já se posicionava no debate da reforma agrária, mas foi na década de 70 que passou a se identificar de modo mais claro em relação à reforma agrária. É através da igreja que muitos conflitos por terra vieram a público e desde então, os trabalhadores ganharam novos aliados para resistir à pressão que sofriam. Assim, em 1975 foi criado a CPT, a partir de então a Igreja Católica mantém uma posição favorável à reforma agrária, com apoio concreto na luta pela terra (MEDEIROS, 1993).

Durante o governo de FHC houve um crescimento acentuado de conflitos de terras no país, os números mais significantes ocorreu nos anos de 1998 e 1999. A seguir o movimento de ocupações é retomado no governo de Lula com maior destaque para os anos de 2004 e 2005, isso pode ser visualizado no Gráfico 1. Na Tabela 4 também podemos concluir que o número de famílias envolvidas nas ocupações ficou acima de 50 mil famílias, com exceção dos anos de 2001, 2002 e 2006, já no ano de 2003 este número foi superior a 100 mil famílias envolvidas nos conflitos.

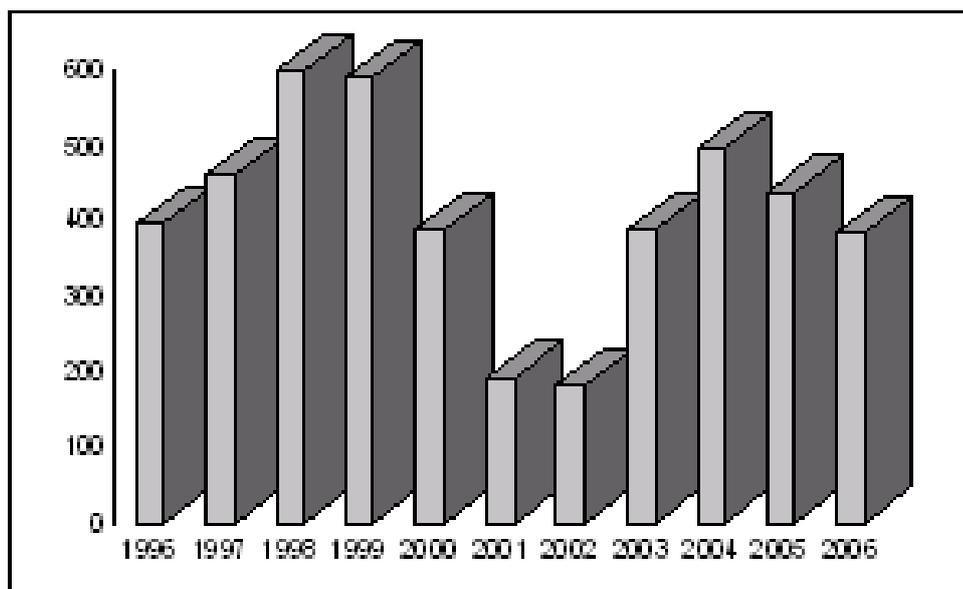


GRÁFICO 1 - Número de ocupações no Brasil (1996-2006). Fonte: CPT (Leite, 2008).

Tabela 4 - Número de ocupações de terra e famílias envolvidas no Brasil (1996-2006).

Ano	Ocupações	Famílias
1996	398	63.080
1997	463	58.266
1998	599	76.482
1999	593	77.612
2000	390	64.497
2001	194	36.431
2002	184	37.708
2003	391	124.634
2004	496	73.657
2005	437	54.427
2006	384	44.364

Fonte: Extraído (Leite, 2008).

Em 2009, a CPT para comemorar seus 25 anos de missão testemunhal e serviço dos pobres da terra, dando-lhes voz e vez diante da violência do latifúndio apoiado no poder público, lança o *Conflitos no Campo Brasil 2009*<sup>33</sup>, pois segundo a CPT “há muito mais conflitos do que se possa imaginar”, e coloca que este documento é o retrato da realidade brasileira (CPT, 2010, p.07). Desde a sua criação, sempre se defrontou com os conflitos no

<sup>33</sup> Os conflitos publicados pela CPT (*Conflitos no Campo Brasil 2009*) estão disponíveis no site da CPT no link: <<http://www.cptnac.com.br/pub/publicacoes/33404e4d06be2a90a8dd008d60b0fe6d.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2010.

campo e o grave problema da violência contra os trabalhadores e trabalhadoras da terra, desse modo, desde 1985 começou a publicar dados anualmente sobre os conflitos no campo “para que todo o esforço e luta dos trabalhadores de hoje não caiam no esquecimento e devem impulsionar e alimentar a luta das gerações futuras” (CPT, 2010, p.10).

A CPT, assim como a CONTAG e o MST reafirmavam a sua posição em contestação ao “latifúndio”, sendo produtivo ou improdutivo, pois acreditava que ele é sempre “concentrador e excludente, e defende a supressão na Constituição de 1988, do inciso II do artigo 185, que impossibilita a desapropriação de áreas consideradas produtivas” (MEDEIROS, 2002, p.91).

O que se pode observar é que, tanto a CPT, o MST e a CONTAG, denunciaram a implementação do Banco da Terra, pois para eles era uma estratégia do governo federal de transferir a responsabilidade governamental da reforma agrária para as mãos dos latifundiários e das oligarquias locais (estaduais e municipais), fazendo com que os agricultores familiares competissem pelo crédito rural (MEDEIROS, 2002).

Medeiros (2002) acredita que a retomada do debate sobre a reforma agrária, o envolvimento de diferentes atores, além da disputa pelo controle de iniciativas políticas, implicaram na constituição entre diferentes organizações. É o caso do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo criado em 1995, o qual articulou entidades de representação de trabalhadores do campo, quer de apoio ou de prestação de serviços. A finalidade era, através de uma ação conjunta, estimular a luta pela reforma agrária, sendo um momento marcado por intensas ocupações de terras.

Entretanto, a unidade política que existia foi rompida em 2000, quando a principal entidade sindical rural do país, a CONTAG, decidiu negociar com o BIRD e o governo FHC um programa muito semelhante ao Cédula da Terra, ainda em andamento: o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP). O empréstimo de 218,2 milhões que o BIRD faria ao governo brasileiro para alavancar o Banco da Terra foi redirecionado em 2001 para o CFCP, que até hoje em curso no atual governo (PEREIRA, 2006).

Assim, com apoio da CONTAG para a criação do CFCP, fez com que a luta contra os programas de “reforma agrária de mercado” fosse desfeito, onde a unidade que existia entre os movimentos sociais e as organizações sindicais aglutinadas no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo fosse rompida. Este rompimento se mantém até hoje, pois, segundo a Via Campesina<sup>34</sup> o “crédito fundiário” do governo Lula nada mais é que a

---

<sup>34</sup> A Via Campesina é um movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas da Ásia, da África, da

continuação da experiência iniciada pelo FHC. Em sua defesa, a CONTAG sustenta que se trata de uma antiga bandeira de luta da entidade, complementar a reforma agrária (PEREIRA, 2006).

Neste sentido, desde o início do segundo mandato, FHC e BIRD preconizavam uma dinamização dos mercados fundiários como mecanismos mais eficientes para distribuir terra a pequenos agricultores e trabalhadores sem-terra, pois, no seu ponto de vista, estaria aliviando a pobreza rural (SAUER e PEREIRA, 2006).

Segundo Sauer e Pereira (2006) o governo FHC e o BIRD tinham os seguintes objetivos:

Diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo um mecanismo de mercado que pudesse disputar, pela base, a adesão de trabalhadores sem-terra. Para ambos, a introdução de programas orientados pelo mercado poderia desligar a conexão entre ocupações e desapropriações, recolocando em novo patamar o tratamento das questões fundiárias (SAUER e PEREIRA, 2006, p.03).

No discurso da CNA (Confederação Nacional da Agricultura) sobre o Banco da Terra, fica evidente a postura favorável sobre a reforma agrária de mercado, reproduzida por Medeiros (2002):

Isso é tudo que o setor rural brasileiro queria em matéria de reforma agrária no Brasil, (...) estamos saindo de um regime no qual imperavam as invasões, as querelas judiciais sobre desapropriações ou produtividade dos imóveis rurais, que demandavam tempo, arbitrariedades e violências, e passando para um meio moderno de aquisição e financiamento de terras (...) às pessoas que possuem vocação para trabalhar na terra, caso dos trabalhadores rurais assalariados, parceiros, arrendatários e minifundistas, incluindo aí os filhos de pequenos agricultores ou mesmo aqueles que perderam suas propriedades. É um avanço importante em relação ao programa de assentamentos, que simplesmente coloca nas propriedades pessoas que não têm nenhuma familiaridade com o trabalho rural e tornam-se eternos dependentes do Governo (MEDEIROS, 2002, p. 57).

De acordo com Medeiros (2002), a proposta do Banco da Terra correspondia às demandas dos setores tradicionais, que sempre se posicionou de forma contrária aos programas de reforma agrária com base na desapropriação, e sempre desqualificou os assentados de serem “externos ao meio rural e sem vocação agrícola” (MEDEIROS, 2002, p.84).

---

América e da Europa. A entidade nasceu em abril de 1992, na Nicarágua, por ocasião da reunião de vários dirigentes de organizações camponesas da América Central, da América do Norte e da Europa. Como desdobramento, foi realizado em julho de 2000, em Honduras, o I Encontro Internacional de Camponeses e Camponesas Sem Terra, com a presença de delegados de 24 países (Medeiros, 2003).

E assim, o governo de FHC começou implantar de maneira mais efetiva a “nova política de reforma agrária”, na busca de deslegitimar os movimentos sociais e também melhorar a sua imagem, a qual estava muito desgastada devido aos conflitos fundiários ocorridos no primeiro mandato. Porém, contraditoriamente, utilizou o “sucesso” dos números do seu primeiro mandato para propor a obtenção de terras “via mercado” e com isso o fim do “paternalismo” em relação aos assentamentos rurais.

## **5. A PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DA *FRENTE POPULAR***

Neste capítulo pretendemos analisar a proposta de reforma agrária no Rio Grande do Sul, através do Programa da *Frente Popular* que elegeu para governador do estado o candidato Olívio Dutra. Sendo que, este governo teve grande apoio dos Movimentos Sociais do Campo, em especial o MST. Desse modo, vamos abordar a escolha deste governo em ocupar a Metade Sul do RS, e os mecanismos para atingir seu objetivo de assentar 10 mil famílias pela reforma agrária. Além destes aspectos, vamos discutir a implantação do Banco da Terra no RS, embora o governo gaúcho mantivesse uma forte oposição a esta política adotada pelo governo federal, a mesma teve grande expressão.

### **5.1 O Diagnóstico do Rural no Rio Grande do Sul na visão da *Frente Popular***

Ao lançar sua proposta de governo, a *Frente Popular* reconhecia a importância histórica que a agricultura familiar desempenhava no RS, enfatizando que nenhum governo teve a estratégia de desenvolver a pequena produção familiar como um paradigma sócio-produtivo e com uma dinâmica onde houvesse produção agrícola sem exploração da mão-de-obra. Também nunca se buscou chegar às alternativas de produção e de renda às verificadas nos latifúndios. Segundo a proposta de governo, o desenvolvimento da pequena produção familiar sempre foi estritamente dependente e restrito ao modo com que a burguesia rural e urbana do país articula seus interesses com os das metrópoles externas (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998).

Outro aspecto apontado na proposta de governo gaúcho referia-se ao fenômeno da redução da população rural, na qual declarava que no governo FHC, no período 1995 – 96, deixaram de existir cerca de 400 mil propriedades rurais, sendo que, só no RS, 85 mil pessoas haviam deixado o campo nos últimos 5 anos (1991/1995) conforme dados do IBGE (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998).

O programa de governo elaborou um estudo no qual evidenciava que muitos agricultores viviam em áreas menores que 50 hectares representando um total de 81% do pessoal ocupado na agricultura, isso somaria 1,1 milhões de pessoas, distribuídos em 368 mil

estabelecimentos agrícolas (entre arrendatários, proprietários, meeiros e posseiros), somando uma área de 5,3 milhões de hectares e ocupando 85,6% dos estabelecimentos e 24,4% da área do estado do RS. Desse modo, o diagnóstico do programa de governo mostra que os estabelecimentos menores que 20 hectares somam 269.9 mil estabelecimentos e ocupam na atividade cerca de 780 mil pessoas. Com isso, a Frente Popular queria mostrar que o nível de concentração de terras no estado é evidente, pois a área ocupada com estabelecimentos até 50 hectares equivale a 24,4% da área do estado (368 mil estabelecimentos), menor que a área ocupada pelos estabelecimentos que possuem mais de 1.000 hectares – 26,5% e que somam apenas 3 mil estabelecimentos é 0,7% do total (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998).

Outro dado importante que aparece na proposta de governo é a queda no número total de estabelecimentos de 497.172 em 1985 para 429.958 em 1995/96. Com estes dados é possível concluir que foram 67.214 estabelecimentos que deixaram de existir e houve uma redução total de 13,5%, sendo que esta redução ocorreu principalmente no extrato de área entre zero e 50 hectares, responsável por 92,7% dessa redução. Já o extrato entre zero a 10 hectares contribuiu com 46,3% da redução total. O governo destaca que:

Estes dados reforçam como têm sido tímidas as ações referentes à reforma agrária. Foram 67.21 mil propriedades que deixaram de existir no período de 1985 – 1996, quando foram assentados apenas 6.2 mil famílias nos novos governos que sucederam desde o final da década de 70. Essa realidade demonstra a necessidade de acelerar a reforma agrária e de estancar o processo de desagregação da agricultura familiar (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998: p. 41).

O diagnóstico também traz uma crítica severa a Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento (SAA) ao declarar que nos seus 62 anos de existência têm sido muito mais uma expressão da força política do latifúndio e da agricultura empresarial do que um órgão para solucionar a problemática crescente do contingente de agricultores sem terra. Isso pode ser evidenciado pelo gasto anual de recursos públicos para manter o Parque de Exposições de Esteio, que nada mais é do que uma vitrine para viabilizar grandes lucros privados. Podemos citar também o IRGA, um instituto criado para resolver questões pertinentes ao arroz irrigado, quando sabemos que ações referentes ao feijão, cebola, uva, trigo, milho, batata, leite e outros, que são à base da agricultura familiar, estão relegados a um plano secundário, e quando alguns órgãos e atividades se direcionam aos agricultores familiares, o fazem de maneira restrita e precária (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998).

O Programa da Frente Popular adota uma posição em decorrência da situação do campo e da atuação SAA, onde propõe um novo modelo de desenvolvimento econômico-social, com base na agricultura familiar. O programa destacava:

Isso significa uma opção de desenvolvimento que considera estratégico do ponto de vista social, político e econômico, cultural e ambiental, o fortalecimento das unidades familiares agrícolas. [...] Nesse contexto, a Reforma Agrária, além de sua importância política, cumpre o importante papel de reforçar a agricultura familiar, enquanto processo permanente de criação de novas unidades familiares, fazendo crescer numericamente este setor e também corrigindo distorções como reconcentração da terra (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998: p.46).

O trecho acima indica que a reforma agrária era encarada como uma medida central dentro da proposta de desenvolvimento rural. Segundo o Programa da Frente Popular:

A reforma agrária possui o papel histórico de promover a democratização do acesso a terra, quebrando o poder político que a propriedade da terra confere a setores tradicionais (burguesia agrária) e modernos da sociedade brasileira (multinacionais, bancos, empresários urbanos). A reforma agrária também possui uma grande importância no aspecto econômico-social, principalmente ao contribuir para promover o “rejuvenescimento” da agricultura familiar e a implantação de uma nova estrutura de produção para o campo (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998: p.49).

Seguindo neste mesmo sentido, a campanha presidencial de FHC havia estabelecido como meta para seu governo o assentamento de 280 mil famílias sem-terra. Dos três anos que se passaram foram apenas 104 mil, segundo dados do próprio governo. Já na época da campanha para a reeleição, a nova proposta eleitoral elevou o número para 1 milhão de famílias para um próximo mandato, através da reforma agrária de mercado, sem desapropriação de terra. Este número é considerado pequeno, frente aos 400 mil estabelecimentos que deixaram de existir nos dois primeiros anos do governo FHC (1995-96) (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998).

A proposta do governo da Frente Popular (1998) reafirmou a importância que a reforma agrária teria em seu governo ao destacar que reforma agrária e desenvolvimento econômico “estão sempre juntos”, são dois lados da mesma moeda. E que na maioria dos países mais desenvolvidos do mundo, a reforma agrária foi à base para o seu desenvolvimento, sendo a agricultura organizada numa estrutura de posse da terra absolutamente inversa a que ocorre no Brasil.

O governo também apresentou um diagnóstico destacando o elevado índice de pobreza rural que existe no RS. Estudos realizados pelo FEE (Fundação Estadual de Economia e

Estatística) indicam que a pobreza rural gaúcha assume contornos peculiares em função de duas áreas distintas: a Metade Sul e a Metade Norte. Segundo o programa:

A Metade Sul apresenta uma situação de pobreza mais intensa, com índices de carência bem acima da média estadual, mas em números absolutos menores. Nesta região existe uma correlação positiva entre carência social e concentração fundiária: a carência social é maior onde há predomínio do latifúndio. (PROGRAMA FRENTE DA POPULAR, 1998, p.42).

Em virtude dessas duas áreas distintas, é que motivou o surgimento dos movimentos sociais rurais no campo no RS, em consequência do processo de modernização da agricultura na região Norte, que segundo Navarro:

O agravamento das condições sociais de ocupação e emprego rural, a elevação dos preços das terras, a intensa mecanização dos processos produtivos, entre outros impactos da “modernização conservadora”, contribuíram para a formação de uma “população sobrança” em áreas rurais, alvo dos esforços de organização e mobilização dos nascentes movimentos sociais rurais, especialmente na região norte. (NAVARRO et al., 2009, p.21).

Esse tradicional latifúndio de baixa produtividade, produção extensiva e de grande dominação política vem diminuindo no estado devido ao processo de modernização, porém como afirma Navarro et. al. (1999, p.25) “hoje são poucas as regiões onde é possível identificar propriedades com tais características: o triângulo Cruz Alta-Santiago-São Gabriel, além de muitos municípios da fronteira com o Uruguai”. Sendo assim, a região Sul mantém uma característica de exclusão dos pequenos agricultores gerando grandes conflitos na luta pela terra. Na FIGURA 2 e 3 podemos observar a delimitação entre a Metade Sul e Norte, lembrando que esta divisão é generalizante, mas optamos por manter, no sentido de entender as lutas políticas entre estas duas metades, costumeiramente chamada de Metade Sul pobre e Metade Norte rica.

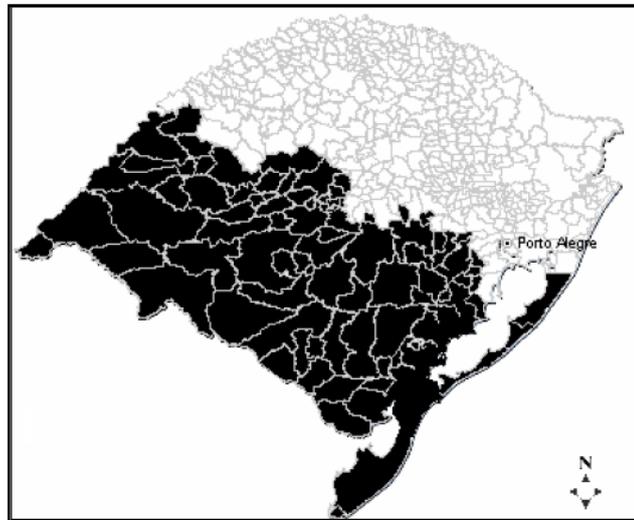


FIGURA 2 - Divisão do Rio Grande do Sul em Metade Sul e Norte.  
 Fonte: Extraído de Silveira et al.(2004, p. 3)

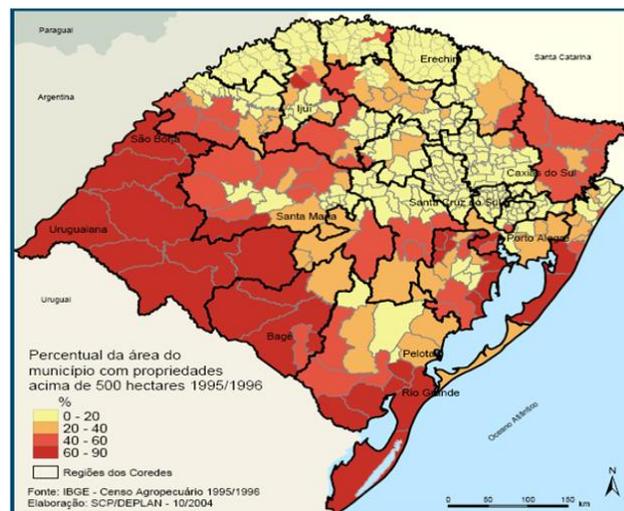


FIGURA 3 – Estrutura Fundiária.  
 Fonte: Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul (2010)

Segundo Alves et al (2007), a Metade Sul do Rio Grande do Sul começou a implementar assentamentos rurais na década de 1980, isso ocorreu devido aos programas de reforma agrária, que ocorreram no fim da década de 90 e início do século XXI, totalizando 148.429.00 hectares em 29 municípios da região Sul. Desse modo, estes assentamentos rurais tinham como estratégia solucionar o problema da concentração da terra e dos conflitos agrários, como consequência a criação de novos atores que alteraram o espaço que até então não era ocupado. Portanto, “fornecer condições iniciais de infraestrutura são fundamentais

para as reproduções socioeconômicas dos camponeses assentados, sem elas o grau de insucesso dos assentados rurais tornasse elevado” (ALVES et al, 2007, p.91).

Neste sentido, o programa fala que o descaso e a omissão do governo estadual tem levado miséria, violência e desespero ao campo do RS. O diagnóstico elaborado pela Frente Popular coloca que o governo Britto não assentou uma única família sem-terra, e a Lei de Diretrizes Orçamentária, que havia enviado a Assembleia Legislativa, não previa nenhuma proposta quanto à reforma agrária para o ano de 1999. E ainda cita outros exemplos de descaso:

1)O governo Britto deixou de aplicar 7,6 milhões no FUNTERRA, recurso que estava destinado ao fundo nos orçamentos dos de 95, 96 e 97; 2) Apenas 1.690 famílias foram assentadas desde o final da década de 70 pelos governos estaduais que o sucederam; 3) O governo Britto descumpriu a Constituição Estadual em relação a reforma agrária , o artigo 180 da Constituição indica que o “Estado com vista à promoção da justiça social, colaborará com a execução do plano nacional de reforma agrária e promoverá a distribuição da propriedade rural em seu território”, no artigo 14 das disposições transitórias onde estabelece que” no prazo máximo de um ano da promulgação da Constituição, o Estado promoverá as ações discriminatórias das terras devolutas rurais e urbanas” destinando-as para assentamentos agrários e comunidades indígenas; o artigo 183 da Constituição Estadual, que prevê a destinação de 5% do crédito dos bancos oficiais para aquisição de terras (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998, p. 50-51).

É neste contexto, que o governo de Olívio Dutra assume o governo gaúcho, colocando a reforma agrária como pauta principal em seu governo.

## **5.2 A Reforma Agrária na Pauta do Governo Olívio Dutra (1999-2002)**

O candidato Olívio Dutra assumiu o governo gaúcho nas eleições realizadas em 1998, venceu por pequena margem de votos e ficou conhecida como uma das mais importantes vitórias políticas e eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Frente Popular (PT, PC do B, PSB, PCB). Na sua eleição foi apoiado também pela Frente Trabalhista (PDT, PST, PMN), pelo PPS e PV, os quais haviam concorrido durante o primeiro turno com candidaturas próprias. Tal eleição ganhou ineditismo, principalmente por se tratar de um governo composto por partidos de esquerda e por Olívio Dutra ter sido indicado e apoiado pela “esquerda do

PT<sup>35</sup>”, diferentemente do restante em nível nacional, em que o partido era dirigido e hegemônico pelas tendências partidárias moderadas (DA ROS, 2006).

Neste contexto, Da Ros (2006) coloca que a política de reforma agrária adotada pelo governo de Olívio Dutra foi inovadora, uma vez que os governos anteriores apenas adotavam políticas de assentamento em resposta aos conflitos fundiários. É neste governo que a questão agrária ganha um “novo” tratamento político, já que é criado o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (DRA) vinculado diretamente a Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento. Mais tarde essa secretaria foi transformada em Gabinete da Reforma Agrária (GRA), ficando vinculada diretamente ao gabinete do governador. O mesmo autor lembra que o governo de Olívio Dutra teve outro traço de ineditismo, que foi a participação direta de integrantes dos movimentos sociais e sindicais na sua base de sustentação política e na equipe da SAA, onde possibilitou uma maior interferência no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Mas também foi responsável por alguns desentendimentos<sup>36</sup> entre governo e apoiadores, neste momento começaram as primeiras críticas e trocas de comando para a reforma agrária.

Segundo Carter (2010) o movimento se engajou com intensa campanha para eleger Olívio Dutra para o governo gaúcho, onde este apoio foi considerado por muitos de extrema importância para uma vitória de virada no final da eleição ao Palácio Piratini. Com este apoio o MST pode indicar Frei Sérgio Görden como responsável pelo novo Gabinete de Reforma Agrária do governo do Estado.

Durante a gestão que Frei Sérgio Görden exerceu no governo Olívio Dutra o mesmo foi responsável por negociar três acordos com o Ministério da Reforma Agrária. Com este acordo o governo da Frente Popular emprestou funcionários ao INCRA e também conseguiu fundos do orçamento estadual para financiar a compra de terras efetuadas pelo INCRA.

---

<sup>35</sup> “Essa divisão interna está relacionada à pluralidade dos grupos políticos que compuseram o PT desde a sua origem, cada qual com uma concepção política bastante singular e com diferentes propostas programáticas a respeito do caráter e das estratégias a serem adotadas pelo partido no processo da luta política. O divisor de águas entre as ditas tendências “radicais” e as “moderadas” está relacionado à concepção particular que cada uma delas defende em relação à estratégia de construção de uma sociedade socialista. Isso porque, o PT já nos seus primeiros documentos definiu o socialismo como o seu horizonte estratégico, apostando nas lutas de massas protagonizadas pela classe trabalhadora como a sua principal estratégia para conquistar a hegemonia na sociedade a fim de transformá-la estruturalmente. Com o passar dos anos essa estratégia política foi sendo abandonada em favor de uma concepção que apostava mais na ocupação de espaços institucionais (governos e parlamentos) e numa prática política pautada no pragmatismo e na conciliação dos interesses antagônicos presentes entre as classes e os grupos sociais” (DA ROS, 2006, p. 286.).

<sup>36</sup> Em uma reunião no gabinete do governador Olívio Dutra com líderes do MST foi o estopim da crise que culminou com a demissão do responsável pelos assentamentos no estado, frei Sérgio Görden. A comissão que foi ao Palácio Piratini cobrou a aceleração dos assentamentos e pediu a criação de uma secretaria da reforma agrária. Além de negar o pedido, Olívio Dutra fez um convite indireto para o prefeito de Palmeira das Missões, Antônio Marangon (PT), para assumir o comando da reforma agrária.

A vitória da Frente Popular teve apoio massivo dos Movimentos Sociais organizados (incluindo o MST) e de outros segmentos da sociedade (sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais). Ao assumir o cargo em 1999, o governo criou mecanismos de regulação e gestão pública do Estado, articulando políticas que redefinem os caminhos do desenvolvimento, capazes de incluir os segmentos que historicamente foram marginalizados na sociedade. Na agricultura, ocorreu a reestruturação das instituições de pesquisa e extensão agropecuária, assim como, políticas de crédito voltadas para a construção de um modelo agrícola com base na agroecologia e na agricultura familiar. A reforma agrária passa a ser prioritária (VERAS, 2005).

De acordo com Carter (2010), todo este cenário de prioridade da reforma agrária do governo estadual também fez com o MST aumentasse seus recursos para mobilizações de forma mais significativa no Rio Grande do Sul. Conforme podemos observar na Tabela 5 entre 1995 e 2004, as mobilizações por terra no Rio Grande do Sul aumentaram 55% em relação à década anterior. Enquanto isso, o número de famílias assentadas quase triplicou no mesmo período.

Tabela 5 - Mobilizações do MST e famílias beneficiadas no Rio Grande do Sul (1979-2004).

Anos	Total de Mobilizações	Ocupações de Terras	Ocupações de Terras (%)	Famílias Beneficiadas	Famílias Beneficiadas (%)
1979-1984	34	7	21	392	4
1985-1994	206	71	34	2899	28
1995-2004	320	75	23	7159	69
<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>153</b>	<b>27</b>	<b>10.450</b>	<b>100</b>

Fonte: Carter (2010).

Já a promessa de campanha da Frente Popular era que, ocupando o executivo estadual, desenvolveria uma atuação na viabilização da reforma agrária no RS, criando para isso uma estrutura específica para tratar desse assunto diretamente no Gabinete do Secretário da Agricultura. A efetivação da reforma agrária dependeria também de uma intensa pressão junto ao governo federal, a fim de garantir uma maior democratização do acesso a terra, principalmente nos estados da região sul (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998).

As propostas de governo da Frente Popular tinham compromisso com a reforma agrária, e apresentou o seguinte conjunto de propostas:

a) Assentar 10 mil famílias durante seus quatro anos como responsabilidade do governo estadual; b) cumprir os artigos da Constituição Estadual referentes à reforma agrária (artigos 180, 181, 182 e 183); c) apoiar a manutenção e viabilização dos assentamentos rurais que forem implantados, através de projetos de desenvolvimento rural, investindo também nos assentamentos já realizados pelos governos estaduais anteriores e que se encontravam em estado precário, abandonados e sem nenhum apoio governamental (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998: p. 51).

No Quadro 3 apresentamos os artigos, 180, 181, 182, e 183, que dariam respaldo ao governador Olívio Dutra para cumprir a sua meta de reforma agrária, de acordo com a Constituição Estadual de 1989 do RS.

Art. 180 - O Estado, com vista à promoção da justiça social, colaborará na execução do plano nacional de reforma agrária e promoverá a distribuição da propriedade rural em seu território.  
Parágrafo único - Em cumprimento ao disposto neste artigo, o Estado intervirá na forma de utilização da terra e dos recursos hídricos para assegurar-lhes o uso racional, e para prevenir e corrigir seu uso antissocial e eliminar as distorções do regime de latifúndio.

Art. 181 - Na consecução dos objetivos previstos no artigo anterior, o Estado facilitará o acesso do homem a terra, através de tributação especial e por meio de planos de colonização, de assentamento e reassentamento, de reaglutinações fundiárias, de aldeamento de camponeses ou instalação de granjas cooperativas, observada a legislação federal, utilizando, para tal fim, as terras:

- I - devolutas do Estado;
- II - havidas por compra-e-venda;
- III - de propriedade do Estado sem destinação legal específica;
- IV - havidas através de reversão de posse, quando indevidamente ocupadas ou exploradas por terceiros a qualquer título.

§ 1º - As terras referidas neste artigo, ou parte delas, quando não apropriadas ao uso agrícola, serão destinadas à instalação de parques de preservação.

§ 2º - A concessão de uso e o título definitivo, este conferido após dez anos de permanência ininterrupta no trabalho da terra, serão outorgados ao homem, à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, ou aos legítimos sucessores ocupantes da terra, bem assim a mais de uma pessoa ou grupos organizados.

Art. 182 - O Estado priorizará as formas cooperativas e associativas de assentamento.

§ 1º - São condições para ser assentado, dentre outras previstas em lei:

- I - vir o beneficiário a residir na terra;
- II - ser a exploração da terra direta, pessoal, familiar ou em associações;
- III - ser a terra intransferível, salvo por sucessão, e indivisível;
- IV - serem mantidas reservas florestais e observadas as restrições de uso do solo previstas em lei.

§ 2º - Caso o ocupante não atenda a qualquer das condições estabelecidas, a posse retornará ao Estado.

§ 3º - Os assentamentos serão realizados, preferencialmente, no Município, região ou microrregião de origem dos agricultores.

§ 4º - Ao Estado é facultado instalar, organizar, orientar e administrar fazendas coletivas.

Art. 183 - As instituições financeiras do Estado destinarão, no mínimo, cinco por cento do valor de suas operações creditícias para financiar a aquisição de terra própria, na forma da lei, por pequenos agricultores. Regulamentado pela Lei nº 10.820, de 17/07/96.

O candidato Olívio Dutra durante a campanha declarou em uma entrevista<sup>37</sup> que se fosse eleito iria assentar 10 mil famílias através de uma política estadual de reforma agrária. E para isso bastaria o governo cumprir três artigos da Constituição Federal: cadastrando terras devolutas; fazendo a terra cumprir seu papel social de produção; e oferecendo financiamento através do Fundo Estadual de Terras<sup>38</sup> (Funterra). Ele ressaltou que este trabalho precisaria contar com a participação dos envolvidos, ou seja, os proprietários rurais, o Movimento dos Sem Terra e a comunidade em geral. O então candidato Olívio Dutra, destacou que alguns projetos de reforma agrária não ofereciam resultados porque faltavam política agrícola, financiamento, preços mínimos, juros adequados e assistência técnica. Isso tudo seria incluído no plano do governo como norma no processo de assentamento (CORREIO DO POVO, 1998).

Conforme destacado por Chelotti e Pessôa (2007), a proposta de reforma agrária de Olívio Dutra pretendia introduzir a agricultura familiar em áreas típicas de pecuária extensiva, transformando aos poucos essa região através das chamadas áreas reformadas, ou seja, áreas nas quais os assentamentos estão sendo estabelecidos uns próximos dos outros. Isso possibilitaria investimentos públicos no sistema viário, de comunicação e de educação, bem como rede de serviços, comércio, dentre outros, a um custo reduzido para o estado.

Ao se falar dos embates entre a FARSUL e MST, precisamos primeiro levantar algumas questões sobre a história da FARSUL. Esta entidade é uma das mais antigas e que mais atua no patronato gaúcho, sendo a primeira instituição a se organizar no estado, o marco inicial das primeiras articulações se refere a I Exposição Provincial Agrícola e Industrial que ocorreu em Porto Alegre em 1886. Seu principal objetivo é estimular a modernização da pecuária para concorrer com o Uruguai e Argentina. Desde o seu início a FARSUL sempre teve uma forte presença na política dominante a nível estadual, pois sempre se fez presente nos momentos de debate no que se refere à questão agrária no RS (DA ROS, 2006).

No final da década de 1990 os fazendeiros ligados a FARSUL deram início a uma série de mobilizações, com o objetivo de impedir o INCRA de determinar o nível de produtividade das fazendas do RS. Sendo esta avaliação era necessária para poder enquadrar as terras no processo de desapropriação. A pressão exercida sobre o governo federal e outras

---

<sup>37</sup> Entrevista coletiva na Câmara de Vereadores no município de São Luiz Gonzaga, para jornalistas, populares, autoridades, produtores rurais e colonos sem-terra (CORREIO DO POVO, 1998).

<sup>38</sup> Funterra foi criado durante a gestão do governador Jair Soares (1983-1986), através da Lei 7.916 de 16 de julho de 1984. Estando vinculado à Secretaria da Agricultura, cujos recursos serão utilizados nas ações inerentes à compra e venda de terras, em programas de assentamento, reassentamento e integração-parceria no Rio Grande do Sul, nos termos desta Lei.

entidades, fez com que o então presidente FHC cancelasse as vistorias<sup>39</sup> em grandes propriedades no RS (CARTER, 2010).

Dentre as principais reivindicações da FARSUL para o campo, destacam-se:

a) A defesa da iniciativa dos proprietários, para um melhor relacionamento com os trabalhadores rurais e uma melhoria nas suas condições de vida; b) Uma maior racionalização da produção agropecuária, com maior investimento dos lucros da atividade na solução dos fatores limitantes da produtividade; c) A substituição da produção extensiva pela intensiva; d) A libertação do protecionismo estatal (HEINZ, 1991, p. 44).

Já a UDR (União Democrática Rural) no RS foi formalmente instalada no final década de 80, sendo um dos últimos estados onde a UDR se organizou, isso ocorreu pela desconfiança dos proprietários, principalmente pela imagem da violência patronal nos conflitos agrários, que ocorreram no Norte do país. Após 1986, a UDR teve uma rápida expansão, passando para uma categoria mais ampla e genérica, a de “produtor rural”, essa modificação permitiu a adesão dos grandes arrendatários e parceiros agrícolas, ganhando uma significativa presença no rural gaúcho. Desse modo, a entrada da UDR no estado contribuiu para diversificar a representação dos grandes proprietários de terras, isso ocorreu por dois fatores, o primeiro, permitiu a constituição de uma estratégia de “classe” visando aumentar a representação na defesa de seus interesses, podendo assim, cobrir as múltiplas situações que envolviam os seus membros no curso do processo da reforma agrária. O segundo fator, esta relacionado à produção de símbolos e categorias, ou seja, permitiu uma fusão de classes entre grandes proprietários fundiários e os empresários agrícolas como membros de uma só classe: a “burguesia agrária” (HEINZ 1991, p.234).

De acordo com Chelotti e Pessôa (2007), o acirramento da luta pela terra entre a FARSUL e o MST na década de 90, faz com que o governo oficializasse na sua campanha ao Governo Estadual a região da Campanha Gaúcha como área prioritária para a realização da reforma agrária. Desse modo, a política de reforma agrária estadual priorizou áreas próximas dos municípios de Bagé, Santana do Livramento, Candiota e Hulha Negra. A escolha destes

---

<sup>39</sup> O cadastramento de imóveis era um programa que vinha sendo realizado desde Julho de 1997 e tinha dois objetivos básicos: a) fazer um levantamento das famílias atendidas pela reforma agrária e que ainda permaneciam nos assentamentos; b) realizar um mapeamento completo das áreas produtivas ou não, identificando os imóveis passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A operação contou com uma equipe de 22 funcionários, integrado por agrônomos, técnicos de cadastro e topografia. A parte do recastamento dos imóveis começou a ser implantada em 1973, sendo realizado em todo o país de cinco em cinco anos. Trata-se, portanto, de operação que prevê o cumprimento da obrigação constitucional da autarquia federal, qual seja, a aferição e as fiscalização da função social da propriedade fundiária. In: Corte de recursos suspende vistorias. O INCRA interrompe o cadastramento rural dentro de um plano de medidas para economizar 194 milhões (DA ROS, 2006; p 221).

entre outros municípios foi devido a fatores como a existência de concentração fundiária, pois foi onde o latifúndio se instalou e se enraizou, conforme mostra a história do povoamento do Rio Grande do Sul (MEDEIROS, 2006).

O que se pode concluir é que a proposta do governo de Olívio Dutra - que era de ocupar uma região historicamente pertencente ao grande latifúndio - acirrou a luta pela reforma agrária, visto que esta é uma região que a FARSUL tem grande força política, já que sua organização e articulação mantêm representantes no governo que defendem seus interesses.

### **5.3 Mecanismos para Realização da Reforma Agrária no Governo Olívio Dutra**

O programa de reforma agrária do governo da Frente Popular tinha como princípio básico assentar com responsabilidade, o que significa ir além da terra, viabilizando crédito e assistência técnica; ou seja, dando oportunidade real aos trabalhadores do campo, excluídos a muito tempo da ordem econômica e social do país. A viabilização desse programa se deu através da assinatura de um convênio estabelecido entre o Rio Grande e o INCRA, em agosto de 2000. Dessa forma seria permitida a aquisição de áreas em conjunto, onde os valores pagos em dinheiro pelo Estado estariam aliados aos TDAs (Títulos de Dívidas Agrárias) emitidos pelo INCRA. Este acordo se deu uma vez que, de acordo com a constituição, a reforma agrária é competência do governo federal, e somente ele tem o direito de desapropriar áreas a serem pagas com TDAs (MEDEIROS, 2006). Isso acarretou o aumento nos custos da política agrária estadual, sendo um limitante de ordem financeira. Isso ocorreu visto a elevação nos preços das terras que reduziu sensivelmente as possibilidades do Estado criar intervenções mais amplas sobre a sua estrutura fundiária (DA ROS, 2006).

Assim, as ações para atingir tais objetivos seriam arrecadação de terras para a realização dos assentamentos e montagem das condições para que os assentados possam obter progresso econômico e social. Para isso, o governo utilizaria o principal instrumento de arrecadação de terras, as desapropriações de latifúndios improdutivos. Gestões seriam efetivadas para que a União acelerasse a identificação destas áreas e proceder a sua rápida desapropriação.

Segundo o Programa da Frente Popular (1998), as ações para o cumprimento de sua proposta de governo envolveria a arrecadação de terras para a realização dos assentamentos e a montagem de proporcionar condições para que os assentados pudessem obter progresso social e econômico. Desse modo, o governo estadual atuaria em caráter complementar na arrecadação de terras e acionaria os seguintes instrumentos para a reforma agrária:

a) Execução de dívidas dos grandes devedores do crédito rural do Banrisul; b) discriminação das terras públicas e devolutas conforme determina o artigo 14 das disposições transitórias da Constituição Estadual; c) destinação de 5% das operações de crédito do Banrisul conforme determina artigo 183 da Constituição Estadual; d) e o uso de verbas orçamentárias através do Funterra. Com estas ações o governo, espera proporcionar: a) perspectiva de vida digna para 10 mil famílias rurais excluídas do modelo vigente; b) geração de 25 mil empregos diretos; c) garantia de subsistência para mais de 40 mil pessoas no campo, viabilizando-lhes condições para o desenvolvimento econômico-social (PROGRAMA FRENTE POPULAR, 1998, p. 51).

A partir de então, a questão agrária do Rio Grande do Sul passou, então, a ser tratada pelo Gabinete da Reforma Agrária<sup>40</sup> com objetivo principal de implantar o Programa de Reforma Agrária no estado. Para cumprir o programa, a obtenção destas terras se daria principalmente através de compras utilizando os recursos do Funterra no caso de aquisições compartilhadas com o governo federal, isso se daria mediante a assinatura de um convênio com a União Federal e nas desapropriações por interesse social com a base na Lei 4.132/62. Para isso, o governo estadual teria que se comprometer em tratar os conflitos resultantes das ocupações de terras mediante as negociações políticas, evitando a utilização dos despejos para a retirada dos ocupantes (DA ROS, 2006).

Outro problema enfrentado pelo governo foi o aumento das demandas pela reforma agrária. O governo se viu pressionado e elaborou o Plano Estadual da Reforma Agrária<sup>41</sup> (PERA), detalhando neste documento o seu público alvo e quais seriam as ações desenvolvidas. Segundo Da Ros (2006) o lançamento do PERA foi encarado como um acontecimento único no que se refere a uma política de reforma agrária no RS. Fato semelhante a este somente ocorreu no governo de Leonel Brizola<sup>42</sup> (1959 – 1963), tendo uma

---

<sup>40</sup> O Gabinete de Reforma Agrária e Cooperativismo (GRAC) foi criado no governo do Olívio Dutra (PT) através do Decreto 40.565 de 02 de janeiro de 2001. E foi extinto através do decreto 44.862 de 05 de janeiro de 2007, no governo de Yeda Crusius (PSDB).

<sup>41</sup> A oficialização ocorreu através do Decreto nº 40.060, de 25 de abril de 2000.

<sup>42</sup> O Instituto Gaúcho de Reforma Agrária foi um órgão do governo do Rio Grande do Sul voltado a solucionar o problema da terra no estado. Foi criado pelo então governador Leonel Brizola na década de 60. Entre as medidas adotadas pelo Instituto se contam a demarcação do Banhado do Colégio, em Camaquã, para assentamento de agricultores, e o estímulo aos abaixo-assinados para concessão de outros lotes, segundo a legislação vigente que previa este recurso.

política inovadora, diferente de governos anteriores que implementavam assentamentos apenas como forma de minimizar os conflitos agrários.

As principais ações previstas no PERA<sup>43</sup>, segundo o 4º artigo estavam: I) inclusão social organizada; II) a participação popular; III) desenvolvimento regional; IV) resgate da cidadania; V) desenvolvimento sustentável; VI) a soberania alimentar e VII) a qualidade de vida no campo. Com estas ações o governo pretendia conter a migração para os centros urbanos, justificando que investir em assentamentos tornar-se-ia mais barato, do que investir em infraestrutura nas cidades, aliado ao argumento que a Agricultura Familiar permite maior geração de renda, e com isso uma melhor distribuição geográfica da população em especial na Metade Sul onde a concentração fundiária é histórica no RS (DA ROS, 2006).

Na Tabela 6 podemos observar que no ano de 1999 obteve-se o menor número de projetos de assentamentos, de famílias assentadas e de área arrecadada. Segundo Da Ros (2006), num primeiro momento os esforços foram dirigidos para a constituição do DRA (Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária), para a formulação do PERA (Programa Estadual de Reforma Agrária) e para a definição das estratégias de obtenção de terras.

As oscilações nos resultados mostradas na tabela estão relacionadas à dinâmica da luta ocorrida no período e ao uso de diferentes instrumentos de obtenção de terras pelo governo estadual, sendo que na primeira fase as compras foram mais utilizadas, enquanto que na segunda fase predominou a desapropriação por interesse social. “As reduções de áreas para assentamentos estão relacionadas aos seguintes fatores: “a) a elevação dos preços das terras; b) a diminuição da prioridade conferida pelo governo estadual à reforma agrária; c) os obstáculos encontrados para dar continuidade às desapropriações por interesse social, em face das contestações judiciais e ação impetrada na justiça estadual pela FARSUL” (DA ROS, 2006, p.400).

---

<sup>43</sup> Decreto N. 40.060, de 25 de abril de 2000 que no seu artigo 1º expressa: “Fica instituído o Programa Estadual de Reforma Agrária, a ser desenvolvida pela Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento, tendo por objetivo a promoção da justiça social, e a colaboração na execução do Programa Nacional de Reforma Agrária e a promoção da distribuição da propriedade rural no Território do Rio Grande do Sul”. Disponível em: <[www.al.rs.gov.br](http://www.al.rs.gov.br)>. Acesso em: 20/08/2009.

Tabela 6 - Distribuição anual dos projetos de assentamentos implantados, número de famílias assentadas e área adquirida pelo governo Olívio Dutra.

ANO	N. PA's	N. Famílias	Área Adquirida
1999	03	259	8.024,76
2000	28	864	16, 985,87
<b>Subtotal da 1ª Fase</b>	<b>31</b>	<b>1.123</b>	<b>25.010,63</b>
2001	22	768	13.364,49
2002	09	374	9.570,59
<b>Subtotal da 2ª Fase</b>	<b>31</b>	<b>1.142</b>	<b>22.935,08</b>
<b>Total Geral</b>	<b>62</b>	<b>2.265</b>	<b>47.945,71</b>

Fonte: Da Ros (2006).

Como podemos observar, apesar de todos os esforços do governo Olívio Dutra em priorizar a reforma agrária em seu mandato e apresentar números superiores em relação aos seus antecessores, a sua promessa de assentar 10 mil famílias ficou longe de ser cumprida, pois o governo estadual ao tentar realizar assentamentos esbarrou na questão financeira, pois precisou pagar as terras em dinheiro, tornando inviável ao estado. Outro fato importante que ocorreu no seu mandato foi a “queda de braço” entre os governos de Olívio Dutra e FHC, em que, pela limitação financeira do RS, a reforma agrária de mercado através do Banco da Terra acabou ganhando um maior espaço. Também ocorreu uma forte pressão no interior do governo estadual no momento em que aumentaram as cobranças pela promessa da reforma agrária. Outro problema refere-se à limitação financeira e o constante ataque da FARSUL quanto às ações do governo da Frente Popular pelas desapropriações para a reforma agrária.

Na Tabela 7 podemos perceber uma grande diferença dos números sobre a reforma agrária no RS, isso pode ser explicado pela maior ou menor abertura dos governos em relação à política para reforma agrária. Conforme os dados da tabela, do governo de Amaral de Souza (Arena<sup>44</sup>) até o governador Britto foram 69 assentamentos criados num período de 20 anos, contra 62 assentamentos no período da gestão de Olívio Dutra (ver ANEXO C - Mapa das famílias assentadas desde 1970 a 2001 no Rio Grande do Sul). Também foram superiores as áreas adquiridas pelo governo de Olívio Dutra que foram de 47.945,71 ha contra 38.315,74 ha nos demais governadores. O número de famílias assentadas pelo governo da Frente popular ficou em torno das 2.265 contra 1.941 dos outros governadores.

<sup>44</sup> A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foi um partido político brasileiro criado com a intenção de dar sustentação política ao governo militar instituído a partir do Golpe Militar de 1964.

Tabela 7 - Projetos de assentamentos realizados pelos governos estaduais entre os anos de 1979 a 2002, com distribuição nos períodos respectivos à vigência dos seus mandatos.

<b>Período</b>	<b>Governador</b>	<b>Número de Assentamentos</b>	<b>Área Total em Hectares</b>	<b>Número de Famílias</b>
1978 - 1982	Amaral de Souza (Arena)	06	5.056,67	320
1983 - 1986	Jair Soares (PDS)	10	5.113,03	344
1987 - 1990	Pedro Simon (PMDB)	37	20.279,01	820
1991 - 1994	Alceu Colares (PDT)	14	5.466,03	373
1995 - 1998	Antônio Britto (PMDB)	02	2.401	84
1999 - 2002	Olívio Dutra (PT)	62	47.945,71	2.265
<b>Total Geral</b>		<b>131</b>	<b>86.261,45</b>	<b>4.206</b>

Fonte: Da Ros (2006).

Apesar de todos os impasses que o governo da Frente Popular sofreu, no sentido de atingir a sua meta de 10 mil famílias para a reforma agrária, os governos que o antecederam fizeram muito menos. Seu antecessor e adversário ao governo estadual Antônio Britto (1995 - 1998) praticamente não realizou reforma agrária, e ainda tratou a “reforma agrária como caso de polícia” (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998, p. 49).

Cabe lembrar que este número ainda é bem inferior aquele anunciado na campanha eleitoral que era de 10 mil famílias assentadas. Entretanto os dados do governo Olívio Dutra reforçam a promessa:

O governo da Frente Popular terá como prioridade de seu governo o desenvolvimento de suas ações de Reforma Agrária, conforme expresso na Constituição Estadual. Em seu artigo 180, é indicado que “*O Estado com vista à promoção da justiça social, colaborará na execução do plano nacional de reforma agrária e promoverá a distribuição da propriedade em seu território*” (PROGRAMA DA FRENTE POPULAR, 1998, p.41).

O Governo Estadual, em 2000 teve que assumir a tarefa de realizar uma política de assentamentos, uma vez que o Governo Federal “negou-se” a isso. Desde então, o Governo Estadual apesar da falta de recursos financeiros para tal fim, e a “precariedade da organização administrativa especializada no âmbito da administração pública estadual e pela limitação legal de realizar a desapropriação de terras para fins de reforma agrária” (CARVALHO, 2002, p.3).

A partir de 2000, o Governo Estadual além de adquirir terras passa também a efetuar desapropriações de terras por interesse social para realizar projetos de assentamentos, onde a indenização aos seus proprietários era em dinheiro via o Fundo de Terras. Essa ousada

iniciativa do Governo Estadual tem respaldo do tribunal de Justiça do Estado, quando admitiu como legal e justa essa modalidade de desapropriação (CARVALHO, 2002).

Segundo Carvalho (2002), no RS existe uma demanda social crescente por terra, não somente de trabalhadores rurais sem terra, mas também de trabalhadores urbanos, que passaram a ingressar nos projetos de assentamentos como uma alternativa concreta de moradia e de geração de renda (ver ANEXO D - Mapa dos assentamentos no Rio Grande do Sul (atualizado em 03/09/2008). Por isso que todas as dificuldades econômicas que vêm passando os trabalhadores, seja no RS ou nos demais estados brasileiros, são fruto da falta de perspectiva de um trabalho, e encontraram nos movimentos sociais a alternativa para ter acesso a terra. Essas reivindicações foram crescendo, e se multiplicando, tornando-se conflitos sociais que só tendem a aumentar, caso não tenhamos políticas voltadas a esses trabalhadores que progressivamente estão sendo excluídos da sociedade.

### 5.3.1 Assentamento Carlos Marighella<sup>45</sup> – do Ideal ao Possível

Esse assentamento foi criado em 2000 pelo Governo Olívio Dutra (1999-2002) e tinha por objetivo ser um assentamento diferenciado, com formato de Cooperativa de Produção Agropecuária<sup>46</sup> (CPA), com trabalho coletivo, sem propriedade particular e desenvolvendo atividades produtivas baseadas nos princípios da agroecologia<sup>47</sup>. Cabe destacar que a área onde foi instalado este assentamento se localiza na periferia da cidade de Santa Maria e que, em função desta localização privilegiada (devido à proximidade com o centro urbano), houve certa disputa entre grupos de “sem-terras” para conseguirem ser assentados nesta área. A direção estadual do MST interferiu neste processo e optou por direcionar a área a um grupo de acampados que poderiam construir ali um “assentamento modelo”. Como neste período já

---

<sup>45</sup> Carlos Marighella – nasceu em 5 de dezembro de 1911 em Salvador –BA. Filho de um imigrante italiano e de uma mulher negra que lhe deu orgulho de possuir sangue negro. Teve uma infância humilde e na adolescência se despertou pelas lutas sociais. Foi militante do Partido Comunista (PC). Já no endurecimento do regime militar, a partir do final de 1968, culminou numa repressão sem precedentes. Marighella passou a ser apontado como *Inimigo Público Número Um*, transformando-se em alvo de uma caçada que envolveu, a nível nacional, toda a estrutura da polícia política. Na noite de 4 de novembro de 1969 – há exatos 40 anos – surpreendido por uma emboscada na Alameda Casa Branca, na capital paulista, Carlos Marighella tombou varado pelas balas dos agentes do DOPS sob a chefia do delegado Sérgio Paranhos Fleury. Mais informações acessar: <<http://marxinleonov.wordpress.com/2009/11/04/biografia-carlos-marighella/>>. Acesso em 12 de julho de 2010.

<sup>46</sup> Por isso da importância de reunir no mínimo 25 famílias, para que pudessem montar uma Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA).

<sup>47</sup> Para maiores esclarecimentos sobre Agroecologia, consultar: Altieri (2002); Gliessman (2001).

existiam avaliações críticas das experiências anteriores<sup>48</sup> de assentamentos coletivos (aos moldes de CPA's) - e um dos elementos que era identificado na época como causador de desagregação das CPA's era o "baixo" nível de consciência dos assentados - optou-se por direcionar a esta área um grupo de acampados considerados de "consciência" mais elevada. Com isso, acreditava-se que essa área reformada poderia desenvolver-se de fato como um assentamento "modelo" (BARCELLOS, 2009).

Também destacamos a presença do governo estadual nesta negociação, já que muitos integrantes do governo foram indicados pelo MST para compor cargos estratégicos dentro do governo, fato inédito e polêmico em se tratando de um estado ligado fortemente a herança de grandes latifúndios.

No ano de 1999, com apoio massivo dos movimentos sociais representativos dos menos favorecidos do campo, assume o então eleito governador Olívio Dutra da Frente Popular, fato que, segundo Da Ros (2006), teve ares de ineditismo no RS por se tratar de um partido de esquerda.

O Gabinete de Reforma Agrária (GRA), criado por esta gestão, propôs um trabalho alternativo de incentivo e fomento aos grupos coletivos de produção nos assentamentos implantados a partir do governo de Olívio Dutra. Dessa forma, este projeto ficou conhecido como "Novo Modelo", e tinha em sua matriz ideológica a vivência e a produção coletiva, em que as políticas públicas seriam voltadas ao crédito fundiário com ATER agroecológica (SILVEIRA et al, 2008).

O assentamento no início da sua implementação teve algumas peculiaridades, sendo legitimado em fevereiro de 2000, mas com muitas histórias que destacaremos a seguir. Anteriormente a implementação deste assentamento, todas as famílias estavam acampadas no município de Joia, região noroeste do RS, com cerca de 1800 famílias vindas das mais variadas regiões, onde desenvolviam uma série de atividades como: místicas, debates, entre outras ações.

Após algum tempo no acampamento, o governo estadual indicava a possibilidade de criar um assentamento em uma área próxima ao centro urbano no município de Santa Maria, região central do RS. Parte da área referida pertencia a várias instituições públicas como: a Brigada Militar e a Prefeitura Municipal de Santa Maria (CASSOL e FLORES, 2008).

---

<sup>48</sup> Entretanto, ainda na década de 1990, esse modelo começa ser questionado pelo próprio MST por esgotar os recursos naturais (erosão, compactação do solo, desmatamento, contaminação de riachos), desorganizar os laços de solidariedade entre os assentados e causar um forte endividamento dos mesmos, além destes agricultores deixarem de produzir na propriedade gêneros alimentícios básicos, como: manteiga, pão, feijão, arroz, etc. comprometendo ainda mais a renda dos assentados (BARCELLOS, 2009).

O local escolhido para a implementação deste assentamento foi à antiga Fazenda Santa Marta, numa região de periferia, cerca de 12 km do centro da cidade, numa área total de 298 hectares. A justificativa para esta escolha era que favoreceria o desenvolvimento do assentamento por estar próximo a um grande centro consumidor (SILVEIRA et al, 2008). Na Figura 4 podemos observar a localização do assentamento no município de Santa Maria, RS, onde este assentamento fica localizado na área urbana.

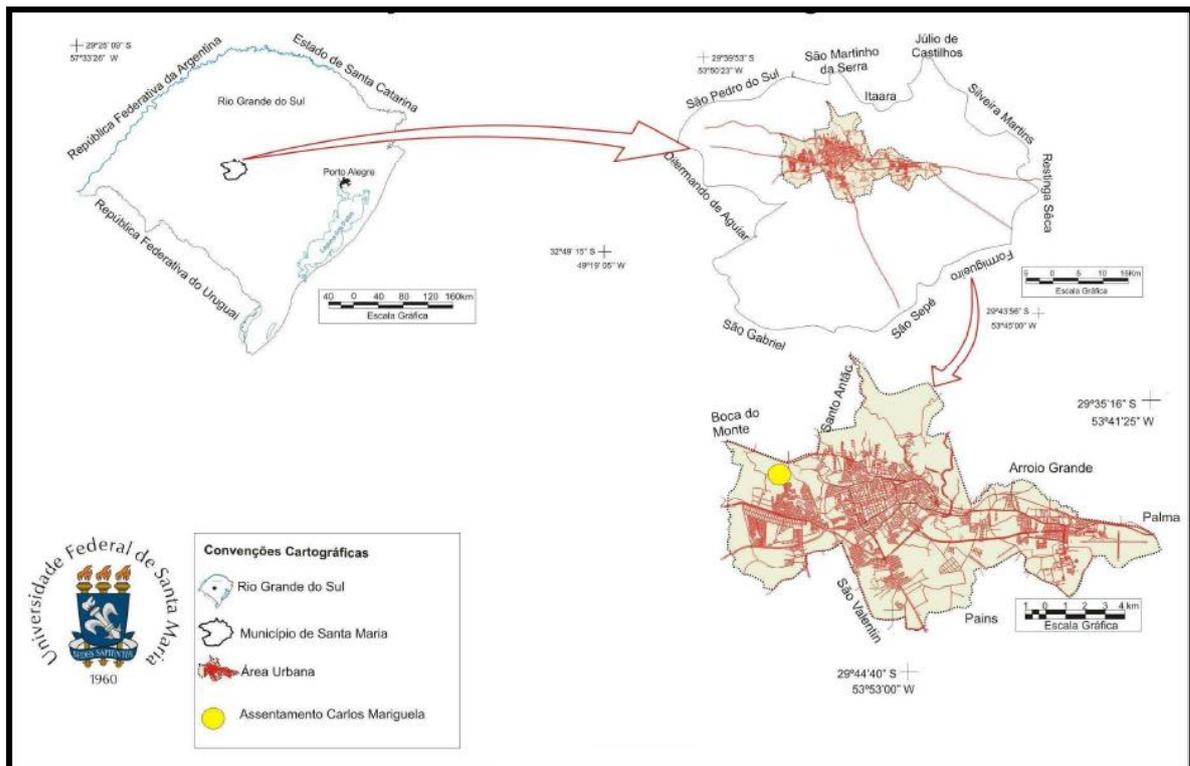


FIGURA 4 - Mapa de localização do Assentamento Carlos Marighella em Santa Maria – RS.

Fonte: Adaptado de Cassol e Flores (2008).

Na implementação do assentamento Carlos Marighella não ocorreu um sorteio, seguindo os critérios elaborados pelo INCRA, mas sim uma seleção em função do interesse dos assentados em trabalhar a terra de forma coletiva, seguindo princípios da Agroecologia. Visto que este assentamento seria modelo para os demais a serem implementados com esta política de assentamentos. Assim, para a implementação deste projeto de assentamento eram necessárias 25 famílias, que é um número mínimo para a constituição de uma CPA, entretanto apenas 18<sup>49</sup> famílias estavam inscritas, isso ocorreu por ser um local que as famílias não conheciam, e estavam inseguras quanto aderir ou não este projeto.

<sup>49</sup> Ressaltamos que no acampamento foram trazidas 24 famílias para o local, no entanto de acordo com os critérios estabelecidos, quando uma família desistia de participar do assentamento, os mesmos não poderiam ficar naquele local deveriam voltar ao acampamento de origem, por isso foram 18 famílias que permaneceram.

Após várias negociações, as famílias chegaram a Santa Maria ocupando a área determinada e, conforme Cassol e Flores (2008), num primeiro momento tiveram que se alojar em barracas de lona preta, ficando aproximadamente um ano, enfrentando as condições climáticas diversas. A demora para oficializar o assentamento ocorreu devido a problemas jurídicos enfrentados pelos governos estadual e municipal para regularizar o assentamento.

No total foram dois anos em que os assentados ficaram em uma situação de incertezas e precariedades, e um ano de indefinição quanto aos recursos que receberiam para iniciar a construção de suas casas (CASSOL e FLORES, 2008).

Após intensas negociações, ocorreu à liberação dos recursos do Governo Federal e, deste modo, as famílias começaram a construir as suas casas (Figuras 5 e 6) e a comprar os primeiros animais (bovinos e suínos), iniciando assim o processo de produção animal (carne, leite e seus derivados), hortigranjeiros, frutas e o arroz ecológico, além de tentar recuperar o solo utilizando as técnicas de manejo baseados na Agroecologia. As Figuras 7 e 8 mostram respectivamente a área para produção de arroz ecológico e a área destinada para a horta comunitária.



FIGURA 5 – Vista parcial do assentamento mostrando algumas casas. Fonte: Pesquisa de Campo.

---

No entanto após a primeira ruptura do coletivo, as famílias permaneceram na mesma área, e optaram por seus lotes individuais, ocorrendo uma pequena modificação nos critérios.



FIGURA 6– Vista parcial do assentamento mostrando algumas casas. Fonte: Pesquisa de Campo.



FIGURA 7 – Área destinada a plantação do arroz ecológico no Assentamento Carlos Marighella. Fonte: Pesquisa de campo.



FIGURA 8 - Área da horta comunitária destinada para consumo das famílias e para comercialização no feirão Colonial de Santa Maria, do Projeto Esperança/Cooesperança. Fonte: Pesquisa de campo.

É interessante salientar que o desconhecimento das potencialidades do agroecossistemas e pelas características do solo que se apresentava muito degradado (tratava-se de um solo altamente arenoso em estado avançado de arenificação e erosão), as primeiras safras, tanto agrícola como pecuária foram frustrantes (RODRIGUES, 2007). Na Figura 9, mostra a limitação do solo do assentamento, com plantas indicadoras de solo bastante degradado, num trabalho realizado em conjunto com os assentados e a Universidade Federal de Santa Maria para melhorar o pasto para a produção de leite.



FIGURA 9 – Área manejada com princípios agroecológicos, utilizando capim-elefante e esterco de bovinos, além da introdução de amendoim forrageiro para recuperar o solo degradado pelo uso intensivo. Estudo em conjunto com a UFSM. Fonte: Pesquisa de Campo.

No início, a gestão do assentamento era dada através de setores de produção com regime de rotação dos setores, o que fez com que houvesse alguns conflitos internos, o que levou posteriormente a uma separação entre aqueles que desejavam manter o coletivo e aqueles que optaram por seus lotes individuais.

Dentro da conjuntura organizacional do novo modelo de assentamento, estava em discussão o Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA - que consistia em trabalhar as ideias propostas e votadas pelos integrantes do assentamento. No começo foram eleitos os chamados representantes de núcleos familiares, que tinham por objetivo discutir e votar em nome das famílias as propostas colocadas para a produção e administração no assentamento. Assim, eram discutidas as propostas orçamentárias do grupo e sua alocação dentro do assentamento para melhorias em infraestrutura e para viabilizar o processo de produção como compra de insumos, maquinários, materiais de construção, entre outros. Após as propostas serem apreciadas e votadas, tanto da parte de produção, quanto da parte burocrática, essas eram encaminhadas e executadas pelos seus respectivos grupos responsáveis.

Essas ações e atividades sofriam descontinuidades e tinham várias linhas de atuação metodológica, trabalhando desde a agroecologia até o modelo de pacotes tecnológico de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural), levando então, a não finalização desses projetos e, conseqüentemente, à frustração e discussões acirradas no assentamento. Assim, estimulavam-se os conflitos devido às várias proposições antagônicas que disputavam o espaço e dividiam as concepções ideológicas.

Com o passar do tempo houve uma mudança dentro desse processo de rotação de setores, passando assim as famílias a especialização dos setores de produção, ou seja, não haveria mais a alternância das famílias, o que culminou em mais discussões. Uma vez que os assentados tinham suas atividades diferenciadas, essas começaram ser alvo de discussões por parte dos que se sentiam prejudicados por ter suas tarefas mais pesadas e/ou mais morosas. Com a separação das famílias, houve uma nova nomeação das famílias que pretendiam continuar na mesma política de trabalho, sendo então denominados Grupo Agroecológico Chico Mendes, o que se tornou um referencial do Assentamento Carlos Marighella. O outro grupo de famílias que divergia do então Grupo Chico Mendes foi assentada em uma área próxima, mas separada da área destinada à exploração coletiva. Essas famílias produzem dentro do modelo convencional, ou seja, nos lotes individuais.

A setorização novamente gerou uma forte discussão entre os assentados na medida em que alguns se sentiam prejudicados, pois essa era sem rotatividade de serviços e culminavam em trabalhos diferenciados para cada setor. Tal situação fazia com que o trabalho de cada um

fosse mais ou menos penoso e também alguns precisavam se envolver na produção em uma determinada época enquanto outros passavam praticamente o ano todo produzindo, escalonados por suas respectivas culturas.

Quanto a assistência técnica, os agentes de ATER que articularam com o assentamento projetos de melhorias e execução de atividades. Dentre elas: a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM - RS; o Grupo de Agroecologia Terra Sul - GATS vinculado ao Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural - DEAER da UFSM; a Prefeitura Municipal de Santa Maria, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Santa Maria - SMDRSM; a Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência e Extensão Rural – EMATER/RS; o Projeto Esperança/Coesperança da Mitra Diocesana da Igreja Católica de Santa Maria, e; a Cooperativa de Trabalho dos Técnicos Agrícolas - COOPTEC.

Como se não bastasse os problemas dentro do assentamento, ainda tinha um agravante, o serviço de ATER prestado pela EMATER-RS era praticamente inoperante devido à inexperiência com a produção ecológica e pela falta de responsabilidade em assumir a dimensão organizacional entre os assentados, na qual poderiam ser administrados os conflitos surgidos no interior do grande grupo. Além do que, a produção com base na Agroecologia exigia uma forma de atuação diferente do modo de produção convencional, em que não existem pacotes tecnológicos a serem transferidos. Isto gerava a necessidade de um processo de discussão e análise de cada problema surgido.

#### **5.4 O Banco da Terra no Rio Grande do Sul**

Desde o princípio, por razões eminentemente ideológicas e programáticas, o governo petista de Olívio Dutra (1999-2002) e as organizações e movimentos sociais que o apoiavam, assumiram uma posição contrária ao Banco da Terra, que foi a proposta implementada para “reforma agrária” pelo governo federal. Diante desse quadro, o governo FHC viu-se obrigado a adotar outra estratégia, centrada na assinatura de convênios diretamente com as associações de municípios. Mesmo o governo estadual tendo uma posição contrária ao federal, o Rio Grande do Sul foi à unidade federativa brasileira com o maior número de assentados pelo Banco da Terra, assim como pelo volume de recursos envolvidos com as operações de compra e venda de propriedades rurais entre os anos 1999 e 2002. Este programa converteu-se, em

última análise, na principal política fundiária levada a cabo pelo Governo FHC no Rio Grande do Sul (SACO DOS ANJOS et al, 2007).

É importante ressaltar que, para a implementação do Banco da Terra, a compra das terras feitas pelo INCRA no governo FHC ocorreram na Metade Sul, pelas seguintes razões:

a) Pelo preço baixo das terras existentes na região, decorrente da menor qualidade agrônômica, sendo que algumas áreas apresentam limitações à prática de uma agricultura de grãos aos moldes daquela existente na região norte; b) Pelo aumento das ofertas de terras ao INCRA ocorridas em razão da indisposição dos grandes proprietários fundiários em possuírem terras limítrofes aos assentamentos; c) pelo fato da matriz produtiva baseada na pecuária de corte extensiva permitindo uma maior identificação de áreas improdutivas, o que se torna mais difícil na região norte do estado, onde existem granjas com um bom nível de aproveitamento de terras; d) Pelo deslocamento das ações de pressão social do MST para a metade sul, em razão de esta apresentar uma maior concentração fundiária e das dificuldades de desapropriar terras na metade norte (Da Ros, 2006, p. 219-220).

Apesar do governo da *Frente Popular* manter uma oposição crítica e contrária à política de descentralização da reforma agrária a qual o governo federal preconizava algum tempo depois o governo gaúcho acabou por concordar com esta política, pois alguns instrumentos referentes a reforma agrária são de exclusividade da União, fazendo com que o governo estadual ficasse limitado a algumas ações, isso teve reflexos a sua proposta de assentar 10 mil famílias.

Na Tabela 8, podemos demonstrar a magnitude que o Banco da Terra obteve no RS, desde a sua implementação até 2002, em comparação aos demais estados. Estes dados são do estudo realizado por Pereira (2004), onde mostra o volume de gastos e famílias beneficiadas no RS e em 17 estados.

Tabela 8 - Desempenho do Banco Terra no Brasil e no Rio Grande do Sul entre os de 1999 a 2002.

Ano	Brasil (17 estados)		Rio Grande do Sul	
	N. de Famílias	Gasto (R\$)	N. de Famílias	Gasto (R\$)
1999	1	38.000	----	----
2000	2.833	61.221.510,00	784	14.692,949
2001	13.198	297.553.471,00	4.275	88.746.559,00
2002	13.683	277.754.483,00	3.425	70.389.759,00
<b>TOTAL</b>	<b>29.715</b>	<b>636.567.464,00</b>	<b>8.484</b>	<b>173.829.267,00</b>

Fonte: Pereira (2004).

De acordo com o estudo de Pereira (2004), houve um deslocamento do eixo geográfico em relação a Cédula da Terra que foi seu antecessor e que nasceu no Nordeste

brasileiro. Este deslocamento nunca foi totalmente explicado oficialmente pelo governo, nem quais seriam as razões que levaram o estado gaúcho a ser recordista nacional em número de famílias e o volume de recursos dispendidos pelo Banco da Terra, tendo em vista, que o governo estadual na época (1999-2002) mantinha uma forte oposição ao programa federal.

Apesar da falta de informações oficiais sobre o porquê da magnitude do Banco da Terra no RS, Pereira (2004), tece algumas hipóteses. A primeira delas refere-se ao governo de FHC que tinha como objetivo nacionalizar o mecanismo de compra e venda de terras, com o duplo objetivo de combater política e ideologicamente os movimentos sociais e instituir o MRAM como alternativa ao modelo desapropriacionista. A segunda hipótese seria pelo fato da região Sul possuir uma grande demanda por terras, além de ser o “berço” do MST. Por outro lado, é interessante destacar, que as federações do RS nunca tiveram como bandeira a luta pela terra, e nos três estados do Sul houve um grande interesse por parte dos sindicatos para implementar o Banco da Terra, vendo neste instrumento uma forma de atender as reivindicações do seu público. O outro fator refere-se aos índices de produtividade, pois o governo federal sempre teve dificuldades legais para realizar a desapropriação de terra, em virtude do grau de modernização da agricultura ser bem elevado. Portanto, a região Sul concentrou diversas ordens de pressão, como:

A presença forte do MST, a existência de organizações patronais bem articuladas, o apoio efetivo de federações e sindicatos de trabalhadores rurais e a dificuldade legal para realizar desapropriações. Não parece difícil perceber que, diante de tal quadro, o Banco da Terra fosse naquele momento um instrumento bastante oportuno para o governo federal levar adiante uma ação político ideológica naquela região de maior envergadura (PEREIRA, 2004, p.229).

A terceira hipótese é de que haveria uma particularidade no RS, no qual a eleição foi vencida por Olívio Dutra no ano de 1998, após uma campanha eleitoral bastante polarizada, marcada pela crítica as políticas implementadas pelo governo federal de FHC e pelo apoio público dos movimentos sociais. Para intensificar ainda mais a disputa política, o governo Olívio Dutra não assinou o termo de cooperação com o Banco da Terra, manifestando-se contra o programa. No entanto, essa rejeição não foi suficiente para impedir a sua implementação, cabendo à articulação diretamente entre o governo federal e os municípios, além do apoio que recebeu dos sindicatos dos trabalhadores rurais (PEREIRA, 2004).

A implementação do Banco da Terra no RS foi implantado, segundo Pereira (2004), a partir de 23 agências regionais, e como o governo estadual não aderiu ao programa, não houve uma agência estadual. Dessa forma, as agências regionais operaram em articulação direta com

os municípios, sendo fortalecido pelo apoio de sindicatos rurais e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS), criando “condições para a enorme capilarização do programa, a ponto de registrar contratos do Banco da Terra em praticamente todos os municípios do estado – estado que tem nada menos que 497 municípios” (PEREIRA, 2004, p. 200-201).

De acordo com Da Ros (2008) a prioridade absoluta do Governo Federal durante os anos de 1999 - 2002 foi à implantação do Banco da Terra, porém durante estes quatro anos o MDA não deu respaldo político necessário aos superintendentes regionais do INCRA para que continuassem as vistorias que na época estavam sendo impedidas pelo patronato gaúcho. Com isso, ficou evidente que a prioridade do Governo Federal não era a reforma agrária via desapropriação litigiosa, mas sim o fortalecimento do modelo de reforma agrária de mercado. Desse modo, pode-se concluir que foram muitas as pressões que a Frente Popular sofreu por ter no governo pessoas ligadas ao MST, e - apesar do governo de Olívio Dutra ter uma proposta diferenciada - ainda não foi o suficiente para poder concretizar o assentamento de mais de 10 mil famílias conforme o seu programa de governo pretendia.

A opinião de Carvalho Filho reflete bem a realidade gaúcha, pois:

O Banco da Terra beneficia o proprietário de terras que ignora a exigência constitucional do cumprimento da função social da propriedade rural. Ou seja, retira o caráter punitivo da legislação sobre o latifúndio e desqualifica uma importante conquista social dos trabalhadores. Além disso, também possibilita manipulações nos empréstimos beneficiando o latifúndio. A descentralização da reforma agrária pode beneficiar esses mesmos interesses, mormente nas regiões mais necessitadas de reestruturação agrária (CARVALHO FILHO, 2009, p. 219).

No Rio Grande do Sul o maior adversário - além da forte cobrança do MST pela realização da reforma agrária - foi o Banco da Terra que começou a ser implementado em 1999, sendo lançado oficialmente no dia 23 de agosto. No entanto, foi no ano de 2000 que o governo federal anuncia oficialmente a instalação do Gabinete Regional da Reforma Agrária para a região Sul e a partir de então os recursos começaram a ser liberados. Pelos números podemos observar a superioridade que o Banco da Terra teve no RS. Além disso, o Banco da Terra apesar das inúmeras críticas passou a ser uma alternativa para acessar crédito fundiário, em especial no RS, onde famílias puderam adquirir mais terras. Apesar do governo de Olívio Dutra não ter atingido a meta em campanha eleitoral, os resultados obtidos pela sua política agrária foram superiores aos governos anteriores, demonstrando que a reforma agrária teve um grande destaque em seu governo, conforme os números registrados neste estudo.

## 6. DISCUSSÃO

### 6.1 O GOVERNO ESTADUAL E SUA PROPOSTA PARA A REFORMA AGRÁRIA

Ao analisar a política para reforma agrária do estado Rio Grande do Sul, constatamos algumas peculiaridades que serão apresentadas nesta discussão. De acordo com Melgarejo (2001) o governo de Olívio Dutra estava disposto a construir uma política estadual de reforma agrária, com orientações estratégicas opostas em relação ao governo federal de Fernando Henrique Cardoso. Sendo assim, o governo se comprometeu no período de 1999-2002 a assentar 10 mil famílias, e para isso destinou cerca de 90 milhões do seu orçamento (1999-2000) para os primeiros dois anos de governo.

Em relação à temática da reforma agrária, o seguinte depoimento revela o comprometimento do partido do governador Olívio Dutra na temática da reforma agrária:

Pelo comprometimento histórico do PT com o tema da reforma agrária, era impossível se pensar um plano de governo do PT sem esse tema. Seria uma incoerência do ponto de vista da história política, então, quando o PT começa a elaborar o programa de governo, ela chama as forças políticas que tem atuação e o MST tem uma atuação mais presente pra contribuir no processo de elaboração do plano. O plano surge um pouco desse viés histórico do partido (PT) com a luta da reforma agrária (ENTREVISTADO C).

A vitória do governo da Frente Popular ao governo do estado indicava que pelo compromisso histórico, a reforma agrária seria prioridade, com isso foi gerada expectativas conforme descrito no depoimento a seguir:

Quando entrou o governo da *Frente Popular*, eu me lembro de que tinha uma sensação na nossa equipe que agora seríamos reforçados, porque “tava” entrando um governo que apoiava a questão da reforma agrária. [...] Daí o nosso sentimento, é de que trabalharíamos juntos e seríamos apoiados [...]. Ficou um sentimento de frustração por que a proposta da *Frente Popular* foi fazer a reforma agrária pelo governo do estado e não necessariamente reforçando o INCRA. Isso nos gerou um sentimento de frustração porque, a gente já vinha nos governos de FHC, até mesmo o governo Collor, sempre sofrendo esvaziamento, pressão, era muita luta que o INCRA ia realizando, desapropriação e aquisição de terras. Ao invés deles fazer a reforma agrária através do INCRA, a proposta deles (Frente Popular) foi criar uma proposta própria, havia um receio nosso de dividir esforços. Depois passou ter uma interação maior entre o governo do estado e o INCRA, inclusive com repasse de recursos entre eles, para fazer as aquisições (ENTREVISTADO D).

Sobre a proposta de assentar 10 mil famílias, é muito importante colocar que foi pensado inicialmente assentar 20 mil famílias, aqui também cabe a ressalva que este número foi pensado pelo governo estadual e não pelo Movimento (MST). No entanto podemos observar um posicionamento um pouco mais realista sobre esta promessa de campanha:

Na época os mais eufóricos, aqueles que achavam que o governo Olívio ia resolver os problemas do mundo, sem entender de fato a correlação de forças e de toda a perspectiva de estado burguês. Achavam que o governo tinha condições de assentar 20 mil famílias. E nos, foi até um pouco engraçado, a assessoria do plano de governo apontava para 20 mil famílias, e nos dizíamos: 20 mil famílias era inviável. E se vocês conseguirem assentar 10 mil famílias, vocês já vão “ta” dando uma contribuição que é superior a toda a história nos últimos 20 anos. Mas nos tínhamos presente que nem 10 mil famílias seriam atendidas. Tanto é que foi isso. Além do que, o estado sempre foi um ator coadjuvante no processo, porque o ator principal é o governo federal, é o INCRA. Pois de fato, a atribuição da reforma agrária é atribuição do governo federal, do INCRA (ENTREVISTADO C).

Aqui cabe mencionar, conforme já havíamos colocado no Capítulo 6, que o governo conseguiu efetivamente assentar 2.265 famílias, num total de área adquirida de 47.954,71 hectares. Apesar deste número ter ficado bem abaixo do prometido em campanha, é superior a vários governos que o antecederam.

Seguindo na mesma linha de argumentação com relação ao depoimento anterior, temos os seguintes argumentos quanto às possibilidades de se efetivar a promessa de assentar 10 mil famílias no RS durante o governo de Olívio Dutra, além de acrescentar novas questões sobre a reforma agrária:

Realmente, 10 mil famílias para 4 anos era uma meta ambiciosa, porque desapropriar não era fácil, e não é hoje ainda, especialmente em função dos índices de produtividade e aquisição de terras em dinheiro é muito cara. Necessariamente tanto o governo federal e estadual não tinham todo esse recurso todo, então foi um número bastante ousado “pro” estado, e mais ainda, o problema não é só tu adquirir a terra, depois tem todo um processo de assentamento, que é um custo alto, tem que dar assistência técnica, crédito, toda uma infraestrutura, tudo isso é muito oneroso. Além disso, o governo do estado já tinha sob seu comando uma série de assentamentos que também precisavam de apoio. Iniciar uma proposta, sem uma equipe, sem uma equipe formada, sem um “know-how” formado, sem muitos recursos é bem difícil, para ti manter uma meta dessas (ENTREVISTADO D).

Ainda sobre a proposta de campanha quanto à reforma agrária, o governo estadual enfrentou algumas dificuldades, mesmo assim, manteve o seu grau de prioridade na reforma agrária, como podemos analisar:

Inicialmente concordo que assentar 10.000 famílias era um número não só ousado, mas praticamente inviável de executar, pela estrutura e condições financeiras do

Estado. Aqui cabe um lembrete, o estado é um componente complementar da reforma agrária, quem tem obrigação constitucional de realizá-la é a União. Mesmo assim tratamos de tentar cumprir o que estava no nosso Programa de Governo que era assentar as 10.000 famílias (ENTREVISTADO F).

Mesmo o governo do estado do RS sabendo das suas reais condições, seja em termos institucionais, financeiros ou políticos, ele precisou elaborar toda uma nova estrutura para agilizar o processo de reforma agrária. Num primeiro momento, a temática específica de reforma agrária foi delegada ao DRA o qual era vinculado a SAA, mais tarde o DRA foi extinto e em seu lugar foi criado Gabinete de Reforma Agrária (GRA), ficando subordinado diretamente ao gabinete do governador Olívio Dutra. O DRA foi comandado pelo Frei Sergio Görgen até o final do ano de 2000, quando este pediu exoneração do seu cargo, assumindo em seu lugar Antônio Marangon. Este fato ocorreu devido à grande pressão dos MSC para uma aceleração do processo de reforma agrária pelo governo estadual, apesar deste episódio não houve uma ruptura do governo com os Movimentos Sociais, apenas uma pressão maior para que se cumprisse a meta assumida em campanha eleitoral, uma vez que este número foi indicado na proposta de governo e não reivindicado pelo MSC. Um dos grandes entraves que o governo estadual herdou, é com certeza a falta de infraestrutura. Por isso, antes de tudo era preciso reestruturar os órgãos que efetivariam a política para a reforma agrária. A realidade do departamento responsável questão fundiária em governos anteriores foi descrita da seguinte forma:

O departamento que cuidava da reforma agrária era o departamento de Cooperativismo, que tinha outras atribuições, tinha meia dúzia de técnicos, sem orçamento para fazer reforma agrária. Quando Olívio assumiu o governo, monta o Departamento, aí ficou a discussão, se criava uma secretaria específica ou se criava um departamento. Na época defendíamos que tinha que ser uma secretaria de reforma agrária, mas não tivemos correlação de forças suficiente porque o PT na época também recai. Monta um gabinete [...] ele chegou a ter mais de 80 profissionais atuando. Praticamente montado por cargos de confiança ou através de parcerias com outros organismos, por exemplo, o IICA. Recebia recursos do estado, e contratava os seus profissionais, os seus funcionários para atuar no seu gabinete. Quem assumiu o GRA na época foi frei Sérgio, ele levou um tempo significativo para montar a sua equipe (ENTREVISTADO C).

O fato era que, o Rio Grande do Sul não possuía uma estrutura administrativa que fosse capaz de implementar a proposta de governo, este fato é reforçado pelo depoimento a seguir:

Tivemos que criar novas estruturas administrativas (inicialmente o Departamento de Desenvolvimento Rural na própria Secretaria da Agricultura e nos 2 últimos anos o Gabinete da Reforma Agrária com status de Secretaria, tanto que o seu Secretário

fazia parte do Conselho Político do Governo). Saliento que quando chegamos ao governo não existia nenhuma estrutura administrativa que tratasse do assunto (ENTREVISTADO F).

A falta de uma estrutura própria ocorria desde a extinção Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA), o qual foi criado no governo de Leonel Brizola (1959-1963) quando este ocupou o cargo de governador no RS. Este instituto tinha com objetivo solucionar o problema de terras no Rio Grande do Sul, entre as medidas adotadas se contam a demarcação do Banhado do Colégio, em Camaquã, para assentamento de agricultores, e o estímulo aos abaixo-assinados para concessão de outros lotes. Segundo a legislação vigente que previa este recurso, isto ocorreu porque, neste período, o governo não possuía os instrumentos legais para a desapropriação de terras, que foi contemplado com o advento do Estatuto da Terra.

Além disso, o entrave financeiro, fez com que governo administrasse um orçamento insuficiente para poder executar o programa para a reforma agrária, conforme pode ser comprovado pelo seguinte depoimento:

[...] diria que os principais entraves foram à falta de estrutura administrativa e orçamento extremamente deficiente, para teres uma ideia tivemos que dividir o orçamento com Secretaria da Agricultura para dar conta do Programa. Inclusive com a contratação de toda uma equipe de servidores novos (em torno de 60). Por outro lado a Estrutura do Estado do RS não estava preparada e não tinha cultura para executar um programa de reforma agrária (ENTREVISTADO F).

Após a estruturação do GRA houve uma forte pressão para a aceleração do processo de reforma agrária, no entanto as ações do Gabinete eram limitadas, assim como muitas ações do governo estadual, dificultando a implementação da proposta. Com isso, iniciaram as cobranças para acelerar a proposta que até então tinha sido uma promessa do governo, e não uma reivindicação do Movimento, conforme vemos a seguir no depoimento:

O Gabinete da Reforma Agrária selecionava as famílias, e obtinha as terras. Mas não fazia estradas, não erguia casas, não abria poços artesianos, não elaborava planos de crédito, e assim por diante. Portanto, o aodamento em uma das dimensões acabava, eventualmente, criando ociosidades, tempos de espera, frustrações de expectativas na medida em que os demais serviços não acompanhavam o mesmo ritmo. Assim, o caráter positivo traduzido na agilidade de uma parte eventualmente alimentava antagonismos em função do descompasso de ritmos, com outras equipes, em que pese os objetivos comuns. E, certamente, dentro do governo nem todos compartilhavam desta visão, nem todos interpretavam de forma positiva a presença de quadros ideologicamente comprometidos com a reforma agrária, no executivo. Porém, esta é a minha visão: comprometimento individual e espírito de equipe, com alinhamento de propósitos, incorporam viés positivo e devem ser estimulados no serviço público. Trata-se de perfil dos executores, coerente com os propósitos das ações. Creio que os avanços obtidos se deveram, em grande parte, a esta presença de agentes comprometidos com a RA, no executivo (ENTREVISTADO A).

Para que o governo atingisse a sua meta era preciso organizar “a casa”, deste modo, o governo lançou o Programa Estadual de Reforma Agrária, este programa detalhava os públicos beneficiários e quais seriam as ações desenvolvidas pelo estado para a reforma agrária. Destaca-se que o governo já não tinha como prioridade o sem-terra no seu conceito clássico, mas sim outros públicos que também sempre foram excluídos de qualquer tipo de política pública em governos anteriores. De acordo com o Entrevistado C:

O plano, ele foi elaborado por um grupo, onde nós participamos dando opiniões. Onde este plano não era do Movimento, o plano era do governo. Ele ampliou um pouco o conceito, ele foi para as áreas indígenas, fez ação nos quilombolas, e tinha ação nos sem terra do ponto de vista do conceito clássico (aquele que não tem terra, ou tem pouco acesso ou tem pouca terra que não dá condições de sobrevivência para a reprodução da vida social de sua família). Esse era basicamente o público, isso foi elaborado pelo governo e não foi pelo Movimento (ENTREVISTADO C).

Neste programa de reforma agrária, alguns elementos seriam importantes e definiriam as ações do governo, fazendo com que um maior número de famílias fosse contemplado, para isso era necessário uma ampla articulação, na qual pretendia:

O programa de reforma agrária foi elaborado em muitas mãos, de forma coletiva, pretendia um programa articulado para investimentos no setor, com participação de vários órgãos de governo. Tratava-se de modernização em relação à prática usual (por exemplo, apenas o INCRA, ou apenas um setor da secretaria da agricultura do estado, voltados ao tema). Naquela ocasião, várias secretarias de estados e diversas autarquias iniciaram processo de envolvimento para ações integradas com vistas à implantação e ao desenvolvimento dos assentamentos (ENTREVISTADO A).

Sobre o programa estadual de reforma agrária é importante ressaltar os seguintes aspectos:

Aqueles assentamentos de pessoas que estavam em áreas indígenas, ou áreas de barragens que foram reassentados. Então, acho que houve um grande avanço, assentou muito mais famílias naquela época, por que havia também um projeto do estado, além do projeto federal. Sem falar que o governo do estado pressionou e conseguiu do governo Federal muito mais ação em matéria de assentamento de famílias do que em outros momentos. Então, foi muito importante e deixou experiências interessantes como, por exemplo, a ideia de Assistência Técnica especial para assentamentos que hoje foi retomada pelo INCRA (ENTREVISTADO E).

Apesar de enfrentar grandes desafios no que se refere à reforma agrária, o governo manteve a mesma postura com relação a sua campanha eleitoral na qual havia declarado que a reforma agrária tinha uma importância histórica para o RS e para o desenvolvimento econômico em especial a Metade Sul, tido como uma área menos desenvolvida economicamente e também devido a presença de grandes propriedades. A viabilização da

reforma agrária era de exclusiva competência da União, sendo um dos fatores que dificultaram a ação do governo estadual para o cumprimento de sua promessa de campanha eleitoral. Sobre isso temos o seguinte:

[...] o estado não tem mecanismo de desapropriação, quem tem esse mecanismo de desapropriação é o INCRA, não o estado. Olha que nos insistimos nesse debate, mas não se criou as condições objetivas para que o estado tivesse um mecanismo de desapropriação, então, virou compra de terra. E além do que, do ponto de vista da luta política, tinha uma correlação de força, que era de certa forma favorável, por que tinha um governo que tinha uma perspectiva de fazer a reforma agrária, mas nós já “vinha” num processo de descêncio da luta de massa, então a capacidade de mobilização dos sem terra no RS “tava” limitada também a esse descêncio da luta de massa, isso também foi um dificultador do ponto de vista da luta política (ENTREVISTADO C).

Para este cumprimento de campanha, foi necessário que o governo enfrentasse vários entraves, entre os quais:

Os entraves políticos decorreram basicamente da cultura local, das pressões exercidas pelas forças contrárias à ocupação produtiva de áreas ociosas em regiões politicamente controladas pela Farsul, da imagem ruim dos assentamentos construída por formadores de opinião objetivamente aplicados a esta tarefa-, à escassez de recursos e à grande aliança anti-petista, que naquele período alcançou seu ápice (ENTREVISTADO A).

Apesar de todo o empenho do governo estadual em dinamizar o processo de desapropriação para reforma agrária, também trouxe problemas, como aponta Da Ros (2006): houve certa pressão em especial do MST que não aceitava o pagamento em dinheiro para desapropriação, o que tornava este processo difícil para o governo estadual devido aos entraves de competência para desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Dessa forma, a reforma agrária deveria ser um ato punitivo para o latifúndio segundo o MST. Além disso, o Gabinete também temia que os processos de desapropriações pudessem ser derrotados na justiça, e o INCRA também alegava que as desapropriações gerariam um problema para o governo estadual e esvaziaria as ações do INCRA. É neste momento que o Movimento pressionou o governo e muitas desapropriações foram contestadas judicialmente, pois, segundo a legislação brasileira, expressa no Estatuto da Terra e ratificada na Constituição Federal, só podem ser desapropriadas terras que não cumprem a função social e a competência para tal é da União:

Hoje pela legislação brasileira, a desapropriação de imóveis rurais e que existe também no Estatuto da Terra, ratificado na Constituição brasileira, mas pelo fato da Constituição constar que só se pode desapropriar terras improdutivas na medida em

que estes índices que são utilizados como referência são extremamente baixos e defasados, isto por pressão dos ruralistas e da bancada ruralista, esta cada vez mais difícil conseguir desapropriação de imóveis, especialmente no RS. Alguns estudiosos até colocam que hoje não tem mais espaço para fazer reforma agrária através da desapropriação de terra no RS (ENTREVISTADO D).

Entretanto, apesar do governo ter inovado, buscando alternativas para adquirir terras para a reforma agrária, temos os seguintes aspectos destacados no depoimento a seguir:

O estado é o coadjuvante do processo, mas a principal instituição para executar a reforma agrária é o INCRA, e os estados entram como parceiros. E aqui nesse período foi o contrário, o principal ator, quem mais gastou dinheiro na aquisição foi o governo estadual, do que o governo federal. Mas nós sempre defendemos o fortalecimento do INCRA, por que o problema da reforma agrária é um problema do Brasil, e não é um problema agrário no estado (ENTREVISTADO C).

O governo estadual pela sua própria composição orgânica, selecionou o pessoal que trataria a reforma agrária pela sua vinculação a temática agrária, como podemos verificar na opinião expressada a seguir:

A experiência demonstra que o Governo Olívio se serviu de pessoas (em sua maioria quadros técnicos) comprometidas com a ideia de desenvolvimento sustentável, apoiado na agricultura familiar, utilizando a reforma agrária como instrumento. Boa parte destas pessoas possuía militância no PT e em outros partidos, ou mesmo vinha do movimento estudantil, onde o relacionamento com o MST era positivo. Haviam também algumas pessoas organicamente relacionadas com o MST, o MPA, o MMTR, o MAB, a CPT, a FETRAF, e outras organizações ocupadas com o trabalho de base, no campo. Entendo este fato como positivo na medida em que assegurou representatividade popular junto ao governo, reduziu o autoritarismo tecnocrático, e viabilizou a incorporação de um caráter de militância social que deu dinamismo ao serviço público, assegurando agilidade bastante superior ao que seria possível, no modelo tradicional (ENTREVISTADO A).

Em outro posicionamento, observamos a forte defesa quando se trata da relação governo estadual e MSC:

É extremamente positivo, governos que apoiam os Movimentos Sociais [...], quem dera que todos os movimentos fossem apoiados pelos governos, muito provavelmente não teríamos a pobreza, não teríamos a discriminação e os conflitos que temos hoje, provavelmente a democracia agrária seria muito melhor; com melhor distribuição de renda, processo de inclusão muito melhor (ENTREVISTADO D).

Em outra opinião, esta relação foi vista negativamente, justificando com os argumentos que destacamos abaixo:

No meu ponto de vista, eu acho um pouco ruim, colocar pessoas do movimento dentre de cargos estratégicos, por que eu vejo assim: eu vejo que isso engessa de

certa forma o processo de reforma agrária. No sentido das alianças do governo, ou seja, tu coloca pessoas influentes, do Movimento dentro das secretarias, isso gera o chamado “pano quente” em cima dos entraves políticos dentro do governo, ou seja, você coloca pessoas influentes dentro das secretarias só para diminuir a pressão da política do movimento (ENTREVISTADO B).

Também temos outros aspectos, que vão além do posicionamento favorável ou não, quanto a ter pessoas do movimento em cargos estratégicos. Mas sim, em separar o que é governo ou Movimento, evitando situações de conflitos, e conseqüentemente divergências, dificultando ainda mais o processo de reforma agrária. Sobre isso temos o seguinte:

Por outro lado, criou um problema que é a confusão do que é governo e do que é Movimento, então o governo em muitos momentos se colocou como um apêndice do movimento social, e não agiu como governo. Inclusive em muitos conflitos que se estabeleceram o governo não conseguiu ter equidistância suficiente para analisar como governo (ENTREVISTADO E).

Ainda podemos colocar que o governo, ao se unir com os movimentos sociais, oportunizou um debate mais efetivo quanto à reforma agrária, mostrando concomitantemente dois lados:

Aí tem dois lados, primeiro porque foi extremamente importante pro Movimento, assim como ter um governo comprometido com a reforma agrária, que viabilizou muitas demandas, historicamente levantadas pelo Movimento que nunca tinham sido atendidas. Foi muito investimento do governo do estado nos assentamentos, inclusive nos assentamentos federais. Então, obviamente que pro movimento social (MST) foi muito importante isso, pois nesse período teve um aporte além daquele que normalmente vem do governo federal e do INCRA que é realmente burocrático e demorado e nunca atende as necessidades (ENTREVISTADO E).

Porém, é importante abordar, outros aspectos, principalmente no que refere-se a separação do que é Governo e Movimento, pois precisamos analisar questões conforme colocamos no depoimento abaixo:

Temos que ter bem claro esta questão, não podemos confundir Estado com Movimentos, cada um tem suas atribuições e são absolutamente responsáveis por elas. Participação é uma coisa, parceria é outra. No caso do Governo da Frente Popular, realmente grande parte dos quadros que faziam parte da estrutura que comandaram o PERA vieram dos Movimentos Sociais, ou seja, do MST. Falando da parte legal do ingresso destes servidores no serviço público, nenhuma objeção, talvez o problema maior foi a falta de experiência administrativa deles, que num estado burocrático faz muita diferença. A suas indicações se deram pelo grau de confiança (já que a grande maioria era cargo de confiança) do Diretor e Secretario da época. Quanto a relação dos Movimentos com o Governo sempre nestes casos a relação é de muita tensão, os Movimentos lutam por seus objetivos e os Governos, muitas vezes não tem os recursos necessários para atendê-los, no nosso não foi diferente, apesar da Reforma Agrária ter sido uma prioridade (ENTREVISTADO F).

Não podemos esquecer que o governo ainda sofreria pressões com posições fortemente contrárias a sua proposta de governo, principalmente por parte dos ruralistas, que contavam com uma mídia capaz de formular opiniões desfavoráveis ao governo, conforme podemos analisar no depoimento a seguir:

A Farsul coordenou articulação ampla, contra o programa, focalizando pessoas de secretários de estado e agentes de visibilidade. Obteve enorme visibilidade na mídia, e apoio de formadores de opinião, articulando o discurso anti-reforma agrária ao discurso de anti-petismo e de criminalização do MST. Neste sentido, possui parte da responsabilidade pelos resultados e pelo imaginário social, que hoje se percebem, neste campo (ENTREVISTADO A).

Todas as questões já levantadas em relação a proposta de reforma agrária, além do mérito de quem tem atribuição ou não para efetivar a reforma agrária, temos mais alguns elementos que, em maior ou menor intensidade, também contribuíram para engessar a proposta de implementação das 10 mil famílias a serem assentadas pela reforma agrária no RS durante o governo petista, pelos seguintes motivos:

Contaminação do programa de RA por ações anti-petismo e anti-MST, levando à cristalização de resistências; escassez de recursos para investimentos em programa de agroindústrias regionalizadas com capacidade de gerar incrementos de renda e fixar marcas de produto de qualidade; escassez de recursos e interrupção do programa antecipadamente à conclusão dos investimentos de infraestrutura (estradas, moradias, escolas); interrupção dos trabalhos voltados à articulação regionalizada das ações de RA, com outros investimentos dos governos estadual e federal, nas áreas de assentamento e seu entorno (ENTREVISTADO A).

Aqui é importante destacar que a FARSUL já teve um posicionamento favorável a reforma agrária, quando não havia nenhum movimento que pudesse lutar pela terra no RS, ou seja, não apresentava nenhum perigo aos seus interesses:

A FARSUL em 1960 quando começou a questão pela reforma agrária, no governo Brizola, ela (FARSUL) em alguns momentos, chegava a se declarar favorável a reforma agrária, num tom bem altruísta. Mas foi só haver um processo de mobilização, um pouco mais intenso na luta pela terra, que eles se sentiram ameaçados e já passaram a se articular, fazendo das suas representações políticas e da própria imprensa. Historicamente a FARSUL sempre tem mantido uma posição de resistência total a qualquer proposta de redemocratização da terra no RS, e não foi diferente depois da retomada pela reforma agrária depois de 1980, quando ressurgiu o MST e as ações desapropriações por parte do INCRA. E a FARSUL, sempre se manifestando contra, se articulando de uma forma muito organizada, de todos os estados, aqui é o onde os ruralistas melhor se articulam para manter seus interesses (ENTREVISTADO D).

Também, precisamos entender que historicamente no RS a terra é símbolo de poder, então a posição contrária a reforma agrária por parte da FARSUL é ideológica, e sempre vai existir, caso o governo opte por implementar políticas de desenvolvimento rural como a reforma agrária:

A FARSUL como entidade representativa dos grandes proprietários rurais sempre se posicionou e se posicionará contra a Reforma Agrária isto é ideológico, terra é poder. Foi também de muita tensão, a FARSUL tentou de todas as formas impedir a realização do PERA, chegou ao ponto de ameaçar proprietários de terra que se dispunham a vender terras para o estado (ENTREVISTADO F).

Outro obstáculo à política de reforma agrária do governo gaúcho, diz respeito à proposta de reforma agrária do governo federal do FHC que ficou conhecida com “reforma agrária de mercado”, tendo no Banco da Terra o órgão financiador para esta proposta. Neste sentido:

Penso que o Banco da Terra gerava situações de dívida impagável a partir do processo produtivo, exceto naqueles casos onde um pequeno proprietário adquiria parte complementar de área, que incorporava à sua atividade, ampliando margens de escala, e utilizando o todo para resgatar as dívidas da parcela adquirida. Fundamentalmente, a aquisição de terras aos preços de mercado e segundo as taxas de juro previstas, gerava passivo que não poderia ser resgatado com a produção obtida na área adquirida, considerando ainda a manutenção da família. Portanto, o Banco da Terra carecia de atividades de escala incompatíveis com o preceito de criação de pequenas unidades familiares e autônomas, de produção agropecuária. Exceções podem ser encontradas em processos de integração e trabalho cooperativo (ENTREVISTADO A).

Em outro depoimento, temos as seguintes colocações sobre a implementação do Banco da Terra, confirmando informações citadas já neste trabalho sobre os objetivos desta proposta em especial no RS:

Surge, esta proposta do FHC, de se conseguir terra através do Banco da Terra, onde a pessoa, financiando pequenas áreas de terra, com financiamento pago em dinheiro. Entendo eu, em minha opinião, com objetivo de esvaziar a reforma agrária e tentar dar outra alternativa para a obtenção de terras. A minha crítica em relação a esse programa o Banco da Terra, primeiramente, ele veio para esvaziar a luta pela terra, (esvaziar os movimentos sociais, a reforma agrária, a proposta de desapropriação de terra),segundo, ela é impagável (não sei o índice de inadimplência, mas deve ser extremamente alto), sem subsídio, sem um generoso subsídio, fazendo com que estes beneficiários consigam pagar, então, uma política ineficaz enquanto uma política de mercado, pois os beneficiários não conseguem pagar (ENTREVISTADO D).

Ainda, seguindo nesta mesma linha de argumentação com relação ao Banco da Terra, temos o seguinte comentário:

É uma política de reordenamento fundiário, não tem a ver com a política de reforma agrária, porque é o pequeno comprando do pequeno. Por que a reforma agrária, no conceito clássico é você desapropriar o latifúndio, pra você *desterritorializar* o latifúndio e territorializar o camponês. A política de crédito fundiário financiada pelo Banco Mundial é uma política de ordenamento fundiário [...] nunca se propôs a enfrentar a grande contradição que existe, que o problema da concentração fundiária. Esse recurso do Banco Mundial, esta atrelada a política internacional, então, percebendo os movimentos sociais que existem, este plano de governo de se constituir crédito fundiário, ele não deixa de ser uma forma de esvaziamento da luta política, da luta social. De fato, neste período, aonde havia uma possibilidade mais concreta de fazer a luta e avançar nesta perspectiva de desconcentrar a terra no Rio Grande, é natural que você tivesse uma ação mais efetiva do governo exatamente para contrapor e enfraquecer o movimento social e a luta política (ENTREVISTADO C).

Aqui fica o apontamento que a reforma agrária de mercado de FHC, não seria a política de reforma agrária, a qual esta prevista na Constituição e na legislação brasileira, pelos seguintes motivos:

Reforma Agrária é uma só e está na constituição e na legislação Brasileira. Artifícios usados para confundir e não fazer a Reforma Agrária tende a um fracasso o que, aliás, ocorreu com a Reforma agrária do FHC, inclusive com caríssimos financiamentos externos (no caso Banco Mundial) e o que se vê é que os beneficiários no fim das contas não conseguem pagar os financiamentos. Além do mais aqui no estado a nossa prioridade era outra, ou seja, a Reforma Agrária verdadeira (ENTREVISTADO F).

Apesar do governo estadual e os movimentos sociais, em especial o MST manter uma forte oposição a política de reforma agrária de mercado, contraditoriamente os trabalhos realizados por Sacco dos Anjos et al (2005), Pereira (2004) e Da Ros (2006), fazem uma referência de que o Banco da Terra no RS teve um grande volume de dinheiro aplicado no estado. Sobre isso há um posicionamento contrário a este fato:

Entendo que o banco da terra não teve impacto relevante. Entendo que a reforma agrária de mercado fracassou. Ou melhor, a reforma agrária de mercado opera às avessas, leva à concentração, como se vê em todas as regiões e em todas as atividades. Ao sabor do mercado (que não é livre, nem igual para todos), há tendência de concentração e oligopolização de controle sobre os fatores de produção (ENTREVISTADO A).

Já em outro posicionamento, em tom mais realista podemos colocar esta situação do Banco da Terra de maneira um pouco diferenciada da argumentação anterior,

[...] É verdade que muitas pessoas buscaram alternativas no banco da Terra, organizados principalmente pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (Fetag), mas eu não acho que isso seja o fator que possa explicar isso, porque tem analisar outra

questão, pois havia na época muitas famílias acampadas, o MST não deixou de arregimentar para reforma agrária nesse período. Então a demanda por assentamentos existia, as pessoas ficam normalmente acampadas três ou quatro anos para ter acesso a terra. Desse modo, havia uma herança histórica de pessoas acampadas demandando terra para a reforma agrária (ENTREVISTADO E).

Ao analisar a proposta de governo de Olívio Dutra para a reforma agrária, precisamos entendê-la de maneira mais ampla, pois esta proposta foi inovadora e audaciosa, merecedora de créditos, independente dos reais resultados atingidos. Por isso precisamos nos ater ao seguinte aspecto:

A participação social, a construção de programas de desenvolvimento regional, a incorporação de uma visão de desenvolvimento territorial centrado na agroecologia, a busca de verticalização da produção a partir de pequenas agroindústrias, a noção de áreas reformadas são os principais resultados positivos. Existem fatos que poderiam se apontados em cada um destes campos. A proposta de reforma agrária foi positiva, e mereceria ser reeditada. Entretanto, os resultados deixaram a desejar. Isto se deveu, basicamente, a meu ver, ao isolamento imposto ao programa, por agentes objetivamente estabelecidos em postos chave das áreas de comunicação social. O fortalecimento do anti-petismo e as ações e omissões do governo federal também merecem crédito por estes resultados que, a meu ver, foram insuficientes e pouco ilustrativos do potencial envolvido no tema (ENTREVISTADO A).

Em relação aos números sobre a reforma agrária podemos perceber que nos 20 anos de governos anteriores aos do Olívio Dutra, pouco se fez para alterar a estrutura fundiária do RS. Já a *Frente Popular* tinha como objetivo assentar famílias na Metade Sul do RS, lugar onde tem a predominância de grandes latifúndios, apesar das limitações que são impostas aos estados brasileiros, e a falta de comprometimento dos governos anteriores, sobre isso podemos analisar o seguinte depoimento:

Se fez naquele tempo, muito mais em relação a reforma agrária do que em qualquer outro governo estadual fez. Havia um gabinete especial para reforma agrária, isso permitiu que houvesse um apoio muito maior aos assentados, principalmente, os assentamentos do estado, que a maioria deles estava totalmente abandonados e que o INCRA muitas vezes tendo que suprir a necessidade desses assentamentos, e também porque houve os reassentamentos (ENTREVISTADO E).

Ainda sobre os números de reforma agrária no período do governo da *Frente Popular*, podemos colocar mais alguns argumentos:

No período não se assentou mais gente, porque não criou as condições para isso. Aqui no estado, ele fez na verdade as duas, porque a maioria a maioria dos assentamentos que foram criados na época com recursos do governo do estado, eles foram compartilhados com o INCRA, em que o estado botava maior volume de dinheiro para a aquisição das áreas (ENTREVISTADO C).

Aqui também fica uma colocação muito importante, que é a falta de sintonia entre os governos, seja estadual ou federal, principalmente quando os mesmos possuem grandes divergências políticas. É nesta falta de interesse ou antagonismos que acaba não existindo uma unidade de “vontade”, dificultando o avanço da reforma agrária:

Em minha opinião, apesar de não termos atingido a meta de 10.000 famílias assentadas, [...] foram pessoas que tiveram um pedaço de terra para produzir saindo debaixo de uma lona. Se tivéssemos tido mais apoio do Gov. Federal da época sem dúvidas poderíamos ter avançado muito mais (ENTREVISTADO F).

Poderia o governo então, apesar de toda a sua proposta para uma reforma agrária ampla, apoiar-se em argumentos que como não é atribuição do estado desapropriar para reforma agrária, e mesmo tendo órgãos com esta atribuição, mas que também possui limitação, como percebemos no seguinte depoimento:

[...] nos do INCRA, quando chegamos a mil por ano, a gente “largava foguetes”. Pois conseguir terras no RS era e é um processo difícil, em função das características do estado, seja em função dos termos de desapropriação de terras improdutivas, seja em função dos índices de produção, ou função dos preços da terra, então é complicado (ENTREVISTADO D).

Diante dessas colocações ficam as questões: Qual seria então o papel do estado para a reforma agrária? Que tipo de apoio o governo deveria oferecer? Existe alguma legislação que obrigue os governos a manter apoio aos assentamentos já implementados? A reforma agrária não deveria ser uma política de estado? Sobre isso, podemos colocar o seguinte:

[...] com todo o esvaziamento que o INCRA sofre constantemente, ele tem um compromisso, entra governo ou sai governo, pois minimamente o INCRA tem que dar conta desses compromissos. Já o governo do estado, o que acontece, termina um governo, o próximo governo daqui a pouco diz: “isso não é do meu interesse (reforma agrária) e ficam lá os assentados “jogados””. Por isso eu digo se realmente valeu a pena esse processo de aquisição de terras pelo governo do estado, senão valeria ter reforçado essas aquisições em conjunto com o INCRA, mas deixar estes assentamentos no âmbito do INCRA e ter deixado o governo do estado mais em termo de apoio aos assentados (ENTREVISTADO D).

Apesar de não ser fácil responder as questões acima levantadas, poderíamos tentar compreender se efetivamente se está fazendo ou não reforma agrária. Para isso teríamos que entender e analisar as propostas de governo, sendo que o depoimento a seguir nos auxilia a tal tarefa:

Na verdade isso é uma política de assentamentos e não é política de reforma agrária. Tem uma política compensatória. Ela não “tá” colocada como uma estratégia do desenvolvimento econômico passados pela dimensão da distribuição fundiária, da desconcentração da terra, isso não “ta” colocado. A única vez que existiu de fato uma política que tinha isso, como perspectiva foi no governo do Goulart, que acabou com a Ditadura Militar (ENTREVISTADO C).

No entanto podemos analisar, através do depoimento abaixo, quais seriam as razões para se fazer a reforma agrária e qual seria a sua justificativa:

O fato de famílias se tornarem cidadãos é de uma importância vital para o desenvolvimento social de uma nação e isto a reforma agrária proporciona. A desconcentração de terra, a infraestrutura e o desenvolvimento dos assentamentos são fatores de desenvolvimento regional e de dinamização social e econômica. Estes fatores justificam plenamente a Reforma Agrária (ENTREVISTADO F).

É neste contexto, que o governo de Olívio Dutra assume o governo estadual, tendo a reforma agrária como prioridade. Entretanto, apesar de todos os empecilhos, o governo estadual inovou em vários aspectos, desde a criação de um órgão específico que trataria do processo de reforma agrária, até um plano com ações que norteariam todo o seu governo. Além disso, a participação dos movimentos sociais na elaboração destes planos como a participação direta em cargos, trouxe uma nova dinâmica para o governo, promovendo maior discussão, no entanto este fato não diminuiu a pressão do MST para a realização do processo de reforma agrária no Estado, e enfrentou inúmeras críticas tanto da mídia como da FARSUL sendo estes, seus principais oponentes.

## **6.2 O Assentamento Carlos Marighella**

Em janeiro de 1999, com o apoio massivo dos movimentos sociais representativos dos setores menos favorecidos do campo, assume o Governo de Olívio Dutra, denominado de *Frente Popular*. Um dos setores historicamente marginalizados e que foi contemplado com uma política fundiária foi o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que experimentou um projeto piloto denominado na época de Modelo Novo, e que tinha em sua matriz ideológica a vivência e a produção coletiva, baseada em políticas públicas voltadas ao crédito fundiário com ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) agroecológica.

Então, como já foi colocado anteriormente, esta área foi disputada para receber um assentamento rural, e Santa Maria, lembrando que esta mesma área da antiga fazenda Santa Marta, já foi já havia recebido um assentamento, mas que não houve a desapropriação da área para a efetivação do assentamento pelo governo estadual daquela época.

Há uns quinze ou dezoito anos atrás foi sonhado em Santa Maria o primeiro assentamento rural, mas não deu certo. O primeiro assentamento ele foi feito naquela região do Distrito Industrial, era em torno de 30 famílias e ficaram bem pouco tempo, pois o Estado não liberou a área, foi a primeira ideia sem ter o assentamento Carlos Marighella (atual assentamento) (ENTREVISTADO F).

Sobre o município de Santa Maria receber um assentamento para reforma agrária, o depoimento abaixo elenca os principais objetivos deste empreendimento:

Por ser Santa Maria uma cidade polo da região Central, onde uma experiência dessas poderia e iluminaria muitas outras experiências. Então, as pessoas foram escolhidas “a dedo” pelo Movimento (MST) para ficar ali, e era para ser exatamente uma grande referência nacional, em todos os níveis desde a produção agroecológica, desde a organização, da gestão, e também no sentido assim, da própria forma do Movimento se organizar (ENTREVISTADO F).

Na Figura 10 podemos ter uma visão geral da área do assentamento, com a demarcação aproximada de cada setor de produção que inicialmente foi proposta aos assentados (área do arroz, ecológico, horta, etc).



FIGURA 10 – Aspecto geral do assentamento: 1) agrovila, e as instalações para gado de leite, galpões para os equipamentos; 2) Área do arroz ecológico; 3) Área da horta e área de utilização de plantas recuperadoras; 4) Área de plantação de milho para pastagem; 5) Açudes para piscicultura; 6) Área para pastagem para gado de leite; 7) Área de reflorestamento com árvores nativas; 8) Barragem para fornecer água para arroz ecológico. Fonte: Adaptado do Google Earth (2010).

Já na Figura 11 temos uma visão de parte da agrovila, agora colocada em destaque, para que possamos visualizar algumas casas e ao centro um grande espaço vazio, onde foram plantadas árvores que, de acordo com projeto inicial, seria um grande espaço de recreação e integração para os moradores do assentamento.



FIGURA 11 - Vista geral da agrovila do Assentamento Carlos Marighella evidenciando as casas sem delimitação de terreno entre elas. Também mostra as árvores que foram plantadas e ao centro seria construída uma área de lazer para as famílias, que não saiu do projeto. Fonte: Pesquisa de campo.

Passados cerca de 15 anos da primeira tentativa de implantar um assentamento, a área da antiga fazenda Santa Marta novamente foi escolhida para receber um assentamento, a justificativa era de que aquela área favoreceria o desenvolvimento do assentamento por apresentar uma proximidade a um grande centro consumidor. E assim, após o fracasso da primeira tentativa de implementar um assentamento rural no município, houve uma outra situação que seria favorável, quando a Frente Popular venceu as eleições para o governo do RS, em 1998:

Havia uma área do estado devoluta, que era da antiga Santa Marta, que era uma área que pertencia a SEDIC (Secretária de Indústria e Comércio Estadual) e que durante anos arrendada para pecuaristas, que usavam para colocar o gado. Então, o governo estadual tinha destinado uma parte dessa área para o Distrito Industrial, uma parte desta área para o loteamento que, era a antiga ocupação na Nova Santa Marta e tinha sobrado uma área ainda. E essa área que sobrou estava disponível, e havia a necessidade de dar um destino. E aí houve a proposta do governo estadual de utilizar para um assentamento rurbano (ENTREVISTADO E).

Quando se fala em assentamentos rurbanos, Da Ros (2006) coloca que estes assentamentos foram concebidos como resultado de uma política pública, na qual combinaria trabalho, moradia e geração de renda (agrícolas como não agrícolas). O objetivo deste projeto era desenvolver um novo modelo de assentamentos, na qual permitiria a inclusão social.

Os assentamentos tidos como modelos para o governo estadual teriam algumas características diferenciadas como:

Primeiro, porque ele era para ser um assentamento rurbano, ou seja, um assentamento dentro da área urbana, que as pessoas poderiam desenvolver atividades não agrícolas, além das atividades agrícolas. E por outro lado, ela deveria ser uma produção totalmente, somente ecológica. Não era permitido nenhum tipo de produção que não fosse ecológica [...]. Uma experiência que o GRA queria fazer, de um assentamento na beira de centros urbanos, pra ter uma relação muito mais fácil com o mercado e que não necessariamente trabalhasse somente com agricultura. Essa era a ideia inicial (ENTREVISTADO E).

Convêm salientar que houve algumas manifestações contrárias a implementação deste assentamento, principalmente por sua proximidade de um centro urbano, no entanto a vitória da *Frente Popular* para o estado, posteriormente com a eleição do prefeito para Santa Maria, e o mesmo ser do principal partido (PT) da Frente Popular em nível de estado, amenizou de certa forma as posições contrárias a criação do referido assentamento:

Quando o assentamento foi implantado, a administração municipal ainda não era do Partido dos Trabalhadores. E obviamente que houve um certo desconforto em relação a um assentamento aqui próximo a área urbana, realmente não houve uma

boa acolhida, mas a partir do momento que houve uma vitória da Frente Popular, a partir daí se buscou auxiliar na organização do assentamento (ENTREVISTADO E).

Também podemos colocar outros elementos que influenciaram na idealização dos assentamentos “modelos”, tendo a agroecologia como a orientação para a produção agropecuária, pois até então havia apenas um discurso de sua implementação nos assentamentos. Por isso um êxito dessa proposta traria ao governo mais visibilidade do projeto:

Pra tentar demonstrar um resultado confiável, dentro de uma experiência nesse sentido. Já que a agroecologia foi colocada no discurso nos assentamentos, mas que na prática muito pouco aconteceu. O problema maior foi que aquela área é extremamente degradada, num solo arenoso muito raso, com baixa fertilidade natural, com grande problema de manejo. E aí, a partir do momento que você não usa ou não pretende usar a recuperação, você tem dificuldades, porque você precisaria de calcário, fosfato, de outros componentes que poderiam recuperar mais rapidamente a fertilidade do solo (ENTREVISTADO E).

Sobra a proposta da agroecologia no assentamento várias foram as ações para trabalhar agroecologia, entre elas utilização de plantas recuperadoras como mucuna preta, além de utilizar plantas para quebra-vento (cana-de-açúcar e capim-elefante) e o cultivo de árvores frutíferas, conforme mostra a Figuras 12 e 13.



FIGURA 12 – Área destinada à utilização de plantas recuperadora de solo (Mucuna Preta), onde mais tarde seria utilizada para pastagem, técnica utilizada de forma a melhorar a estrutura do solo, no manejo agroecológico. Fonte: Pesquisa de campo.



FIGURA 13 – Área destinada ao cultivo de árvores frutíferas entre os quebra-ventos de capim-elefante e cana-de-açúcar, devido ao vento forte, por se tratar de uma área descampada. Além disso, estas espécies são utilizadas como fonte de alimentação dos animais em época de escassez de pasto. Fonte: Pesquisa de campo.

Contraditoriamente, a área escolhida para assentar as famílias foi descrita da seguinte forma:

A área em que eles foram assentados, é muito problemática (perto do Distrito Industrial e Lixão Municipal), existe lá até hoje impasses judiciais. É uma área totalmente desqualificada para ser um assentamento da reforma agrária, sendo inviável aplicar a totalidade dos conhecimentos agroecológicos, dentro de uma área tão degradada (Entrevistado B).

Segundo Veras (2005), o MST através da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária (CONCRAB), participou na definição dos critérios para a escolha do grupo a ocupar a área do assentamento. Apesar de parecer paradoxal “a falta de consciência coletiva”, sendo que as famílias conheciam o projeto, passaram por várias formações, no entanto parece que estas ações não foram suficientes para que as famílias conseguissem lidar com os inúmeros conflitos gerados na organização do assentamento, além da ATER ser muito despreparada, para assessorar o assentamento:

As famílias não tinham consciência de coletividade, eles tinham consciência de lote individual, e o governo insistiu na proposta, este foi um dos motivos. Outro motivo foi a falta de assistência técnica, que foi quase que determinante dentro deste processo. Uma vez, que eles procuraram o grupo de agroecologia, porque estavam totalmente “desenquadrados”, digamos assim, da proposta inicial do governo (ENTREVISTADO B).

É preciso destacar que estamos analisando um assentamento em específico, não tendo condições - pela metodologia utilizada - de generalizar as discussões para outros casos. A entrevista a seguir nos dá uma perfeita dimensão da concepção de assentamento modelo por parte do governo do estado:

Uma boa proposta de efetivar um assentamento diferenciado, por si só não é suficiente, porque tivemos grandes dificuldades, pois não conseguimos uma atividade ou algumas atividades que gerasse renda suficiente pra famílias. A precariedade econômica fez com que muitas pessoas desistissem do projeto. E buscassem outras alternativas, se separando do coletivo, ou até saindo buscando outros locais. E isso faz a gente pensar, que o projeto pra se viabilizar precisava de algumas condições, precisava de mais recursos do governo do estado [...] (ENTREVISTADO E).

Os assentamentos rurais no Brasil, em sua grande maioria, são constituídos por lotes individuais. Conforme a Cooperativa Central de Assentamentos de Reforma Agrária (COCEARGS), ligada ao MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), o Estado gaúcho apresenta cerca de 07<sup>50</sup> assentamentos onde houve uma opção das famílias assentadas de trabalhar a terra coletivamente em uma mesma área, com estabelecimento de Cooperativas de Produção Agropecuária (CPAs) (SANTALUCIA, 2006).

Segundo Melgarejo (2000), esta perspectiva de organização coletiva da terra nos assentamentos se apoiaria em argumentos de ordem tecnológica, econômica, social e moral. No campo tecnológico, o esforço contemplaria equacionar as necessidades e meios disponíveis para viabilizar as unidades produtivas, em função da inadequação do modelo preconizado pela chamada “modernização conservadora da agricultura.” Em termos econômicos, a organização coletiva permitiria acumulação de capital, superação das limitações de escala e redução dos custos de investimentos e também maior acesso a serviços de ATER externos. Já do ponto de vista ético e social, os grupos coletivos de justificariam por serem mais ajustados a argumentos de ordem moral, vinculados a aspectos de solidariedade cristã, voltados à construção de um “projeto de sociedade alternativa” em que a busca do “lucro como lógica de funcionamento da economia” deveria ser substituída pela “lógica da geração do excedente econômico apropriada socialmente, dentro do espírito cooperativista” (MELGAREJO, 2000).

---

<sup>50</sup> Hoje existem seis assentamentos coletivos no Rio Grande do Sul, pois o assentamento Carlos Marighella, aqui analisado, não se encontra mais organizado de maneira coletiva.

A prioridade foi assentar famílias que aceitassem organizar suas atividades produtivas de forma coletiva e com base na agroecologia. Para a implementação deste assentamento, as famílias foram escolhidas através dos seguintes critérios:

Tivesse afinidade com o Movimento (MST), primeiro critério. Segundo, que tivesse afinidade no trabalho coletivo (eles tinham), terceiro, grande afinidade também na gestão participativa e também na questão da agroecologia. Estes foram os critérios básicos, e um completa o outro, tu não pode fazer uma coisa, sem fazer outra (ENTREVISTADO F).

Também é importante apontar os elementos que demonstram os equívocos desta perspectiva de coletivização do trabalho na agricultura. O primeiro aspecto é a especificidade do trabalho agrícola, que ao contrário do industrial, não se repete da mesma forma no decorrer do ano agrícola. Se na indústria o trabalhador pode realizar sempre a mesma tarefa e assim se especializar nela, alcançando cada vez mais rendimento por unidade de tempo, na agricultura as tarefas se diferenciam durante as diferentes fases dos ciclos de produção. Desta forma, o trabalhador na agricultura deve ter capacidade de realizar várias tarefas de característica diferente durante o ano agrícola. Sobre este aspecto é importante destacar o seguinte, expresso na opinião manifestada a seguir:

O coletivo sempre é difícil na agricultura, pois as atividades são diferentes, entre elas, e a cada ciclo agrícola tu precisas de atividades diferentes. Mas tem outro problema grave que aconteceu que foi o caso das lideranças, houve problemas. Algumas lideranças passaram a só fazer a comercialização, outro só na parte organizativa, não participavam mais do trabalho efetivo. Hoje as experiências que a gente sobe do MST, essas diferenças não ocorrem, porque tem um cargo de liderança e organização, mas também tem que pegar no pesado, ele não fica excluído da obrigação do trabalho prático na produção animal ou vegetal. Para que ele não fique só na liderança, para que haja um rodízio, para que outras pessoas também possam participar da orientação no assentamento (ENTREVISTADO E).

Além da coletivização, conforme já exposto, a proposta de opção da agroecologia como orientação para a produção no assentamento não foi assimilada com a melhor opção, pelo menos, no contexto histórico daquele período no assentamento e a seguinte opinião corrobora esta assertiva:

A agroecologia tentou ser colocada, como única base técnica, exclusiva, numa área totalmente degradada. Ai houve falha, na flexibilidade, por que a produção ecológica precisa de uma transição. E essa transição não foi feita de uma maneira gradual, de uma maneira adequada como deveria ser (ENTREVISTADO E).

Como se não bastasse os problemas dentro do assentamento, ainda tinha um agravante, pois o serviço de ATER prestado pela EMATER-RS estava sendo reorganizado e a orientação da agroecologia como a base da ação extensionista era algo novo e inédito. Além do que, a produção com orientação na Agroecologia exigia uma forma de atuação diferente do modo de produção convencional, onde não existem pacotes tecnológicos a serem transferidos. Isto gerava a necessidade de um processo de discussão e análise de cada problema surgido. Este processo foi assim avaliado pelo entrevistado:

Outra dificuldade, que acho que foi muito grave, foi a falta de coerência, de coesão da assistência técnica, houve várias mudanças na orientação técnica, e, muitas entidades atuando, querendo contribuir, só que cada uma delas numa perspectiva diferente, isso inclusive, fez com que a Secretaria de Desenvolvimento Rural nunca atuasse no assentamento como assistência técnica [...] pois a gente achava que já havia muitos atores trabalhando de uma maneira desordenada. Isso se criou uma certa confusão, muitos projetos iniciaram e não tiveram continuidade (ENTREVISTADO E).

Dessa forma, as ações e atividades sofriam descontinuidades e tinham várias linhas de atuação que misturavam, a opção pela agroecologia, e também o modelo de pacotes tecnológico de ATER, levando então, a não finalização desses projetos e, conseqüentemente, à frustração e discussões acirradas no assentamento. Assim, estimulava-se conflitos devido às várias proposições antagônicas e a realidade foi colocada da seguinte forma:

Basicamente, as atividades que eram desenvolvidas por eles era a hortifrutigranjeiros nos tentamos instalar um pomar de frutíferas nativas e árvores nativas também. Chegamos a obter algumas mudas (não sei bem ao certo o número) e fizemos um mutirão e começamos a plantar estas mudas, só que não deu certo ocorreu uma incidência muito grande de formigas cortadeiras, então acabou se “colocando” fora mais de 70-80% das mudas. Aí a gente, começou o trabalho de controlar então esta incidência de formigas para que posteriormente se refizesse o trabalho de replantio das mudas nativas (ENTREVISTADO B).

De acordo com o depoimento, o assentamento Carlos Marighella não tinha condições seja no âmbito da fertilidade do solo, disponibilidade de mão-de-obra para ter escala de produção devido a varias limitações do solo e água. Além de outros problemas que prejudicaram e muito a produção no assentamento. Esta realidade foi descrita da seguinte forma:

Na verdade a produção deles ali, “tá” mais para uma produção de subsistência, do que para comercialização, sendo uma área muito limitada para uma escala de produção comercial, tendo em vista os agravantes ambientais que tem essa área apresenta, ficando impossível produzir, pois as áreas aptas a cultivar são muito poucas (ENTREVISTADO B).

Em decorrência do que já foi exposto, podemos dizer que vários foram os fatores que contribuíram com maior ou menor intensidade para a não efetivação do que foi proposto para o assentamento Carlos Marighella, apesar de todo o processo de escolha das famílias, a escolha do local, a opção do trabalho e convivência coletiva, e produzir de forma ecológica, não foram suficientes para que o projeto fosse adiante, pois as dificuldades surgidas apenas foram aumentando, e culminaram com a separação de algumas famílias, que optaram em ter seu lote individual:

Desde o primeiro momento, eles tiveram dificuldade nesse sentido, mesmo sendo famílias que já se conheciam, e que tinham participado do projeto em conjunto. Havia grandes divergências ou muitas divergências que se construíram no processo, que acabou fragmentando o coletivo. Primeiro, um grupo que saiu fora da opção coletiva, foram trabalhar separados e depois nos últimos tempos a gente sabe que a desagregação foi total, o assentamento não conseguiu mais se manter no foco inicial, e ficar totalmente no coletivo [...]. Poderia dizer que a proposta inicial fracassou que não deu certo, muitas coisas tiveram que ser repensadas (ENTREVISTADO E).

Outros aspectos estão relacionados às diferenças das atividades agrícolas, como por exemplo, é o caso de quem cuida das vacas leiteiras, preparo do solo com uso de máquinas agrícolas, capinas, levar o produto ao comércio e atividades de escritório, por exemplo. Tal diferença esta relacionada no emprego da mão-de-obra, que impacta quando se trata de buscar sua equivalência e decidir o retorno segundo a contribuição de cada um, pois a avaliação sobre a penosidade do trabalho e de sua importância para o produto final entram como elementos de conflito. Todos os conflitos colocados até agora com certeza tiveram um peso para desestruturar o assentamento, que logo nos primeiros três anos teve grande êxito, no entanto cabe colocar mais informações sobre a realidade deste assentamento:

A primeira falha foi o projeto, quando você trabalha em vários tipos de atividades vai ter dificuldades em distribuir mão-de-obra considerando as atividades de graus de dificuldade diferenciados, uma que são atividades mais intelectualizadas, outras atividades que exigem mais força física, e algumas inclusive apresentam maior penosidade que outras. Então a própria divisão de trabalho no assentamento, já um fator complicante, quando se tem muitas atividades. Segundo caso, é a própria área, pois era extremamente degradada. Se tivesse pego uma área de melhores condições de produtividade, de repente teria melhores facilidades de implementar uma produção ecológica (ENTREVISTADO E).

Uma vez que os assentados tinham suas atividades diferenciadas, essas começaram ser alvo de discussões por parte dos que sentiam prejudicados por ter suas tarefas mais pesadas e/ou mais morosas. Tal situação gerou conflitos que, posteriormente, motivou a separação das famílias inicialmente assentadas dentro do modelo coletivo.

Neste ponto, torna-se importante lembrar que as famílias do assentamento Carlos Marighella foram escolhidas para este projeto piloto de organização coletiva e produção com orientação agroecológica, com base em projeto apresentado pelo próprio grupo e que afirmava sua compreensão das razões do coletivo. Mesmo com a clareza ideológica, a realidade objetiva do cotidiano instaurou conflitos que não foram adequadamente administrados.

Destaca-se que o Assentamento Agroecológico Carlos Marighella foi reconhecido inclusive em nível internacional, recebendo visitas de grupos de estudantes e instituições de vários locais do Brasil, Argentina, Uruguai e até visitantes do Canadá, durante edições da Feira Nacional do Cooperativismo e Economia Solidária em Santa Maria. A Figura 14 mostra uma visita ao assentamento durante o CELAM (Conselho Episcopal Latino Americano – Projeto Esperança/Coesperança) que ocorreu em Santa Maria em 2005, demonstrando que o assentamento era visitado pelo interesse de se conhecer a experiência do trabalho coletivo e produção agroecológica.



FIGURA 14 – Encontro realizado no Assentamento Carlos Marighella, durante e Feira de Cooperativismo, realizado em Santa Maria, objetivo destes encontros era trocar experiências e divulgar o “modelo” de assentamento. Fonte: Pesquisa de campo.

Todas estas ações sempre foram tomadas de forma conjunta por todos os assentados. Nos primeiros anos o assentamento tinha uma cozinha coletiva, onde todas as refeições eram feitas (Figura 15) e uma loja onde comercializavam seus produtos em parceria com outras entidades, como o Feirão Colonial do Projeto Esperança/Coesperança (Figura 16).

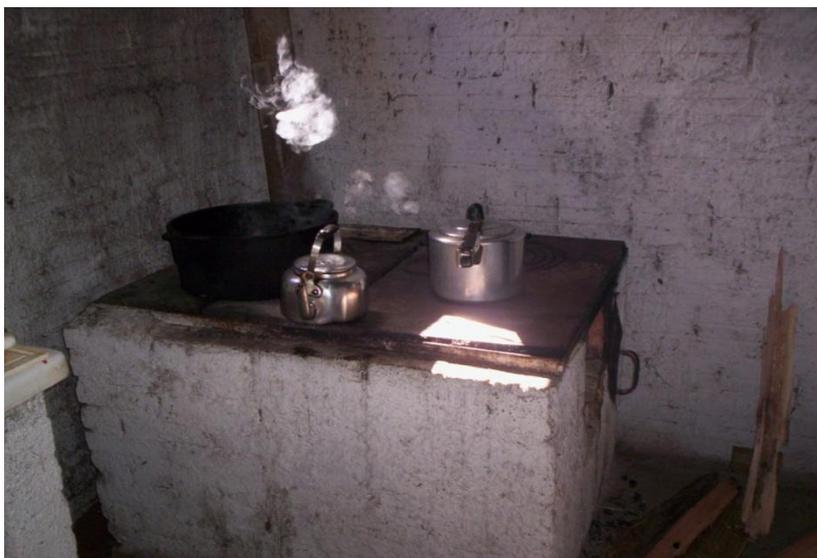


FIGURA 15 - Cozinha coletiva do assentamento, muito utilizada pelas famílias nos primeiros dois anos do assentamento, onde todas as refeições eram feitas neste espaço, sendo que cada família era responsável por uma refeição, e havia um regime de alternância. Fonte: Pesquisa de campo.



FIGURA 16 – Loja mantida com produtos coloniais produzidos no assentamento. Ao centro a sala de reuniões e a direita, a cozinha coletiva do assentamento. Fonte: Pesquisa de campo.

O fato é que este “modelo” de assentamento sempre teve “dificuldades”, apesar de ter iniciado com aquela empolgação, pois muitas coisas deveriam de ter sido repensadas, de maneira a readaptar o projeto a realidade do local e também respeitando aos anseios dos assentados.

A superação de tais conflitos internos ao grupo não aconteceu por que faltou a ação dos mediadores capazes de coordenar a busca de alternativas, papel que poderia ser desempenhado pela ATER ou pelo MST. Depois da separação em dois grupos, o coletivo que permanece adota uma forma de cooperação preconizada pelo MST como alternativa informal às CPAs, onde todos delegam a um membro do grupo as realizações das operações financeiras, assumindo este, papel de uma empresa, mesmo que não constituída juridicamente. Isto demonstra a confiança no coletivo e a esperança de superar as dificuldades enfrentadas. No entanto, esta alternativa de organização também fracassou. O que nos remete aos seguintes questionamentos:

Pelo fato de ter um projeto diferenciado (governo estadual) como este de reforma agrária não conseguiu se consolidar. Não sei se foi, porque foi pouco tempo (em quatro anos), ou porque o projeto diferenciado que o governo pretendia, muitos deles pensado em conjunto com os movimentos sociais, se eles não são operacionais. Essa é a dúvida que fica, se os projetos realmente não eram operacionais ou se o governo não teve tempo suficiente, nem recursos para implementá-los (ENTREVISTADO E).

Então, a partir destas considerações fica a dúvida, entre os elementos colocados qual ou quais seriam os fatores da desagregação da proposta de assentamento modelo. No entanto, os argumentos colocados abaixo podem esclarecer alguns pontos:

Não é a agroecologia em si, mas a condição em que ele foi arremetido para um projeto, pensada de uma maneira totalmente idealista, sem nenhum compromisso com a realidade concreta. O maior problema foi este, o projeto mesmo que foi pensado em gabinete, em que nenhum momento considerou as adversidades que haveria de ocorrer. Tanto em relação à produção coletiva, como com produção agroecológica ou em relação à ideia de assentamento urbano, sendo que o agricultor não tinha mão-de-obra nem pra tocar as suas próprias atividades, muito menos se assalariar na cidade ou em outras atividades, como se propunha os assentamentos urbanos (ENTREVISTADO E).

É interessante ressaltar, que alguns conflitos se agudizaram em momentos de dificuldade econômica, onde foram colocados em questionamento todos os princípios coletivistas assimilados na formação durante o acampamento e toda vivência na luta pela terra. Isto percebe-se mesmo em grupos com sólida formação com demonstra Scariot (2003) em relação ao caso da COOPTAR<sup>51</sup>, quando de um período de dificuldades souberam contornar, mesmo tendo um grupo que preferiu ficar de forma individual. Na experiência aqui analisada também ocorreu uma fragilização do coletivo nos momentos de dificuldade, em

---

<sup>51</sup> Cooperativa de Produção Agropecuária Cascata, localizada no município de Pontão – RS, parte dos assentamentos da antiga Fazenda Annoni.

especial na questão financeira do grupo. O que pressupõe que em contextos onde as condições de renda das famílias fossem proporcionais às expectativas geradas, talvez os conflitos entre o individual e o coletivo fosse minimizado.

Medeiros (2006) destaca que em um assentamento da reforma agrária os grupos são heterogêneos, é uma “encruzilhada” social entre as pessoas e famílias, onde cada uma tem diferentes rotinas, vidas diferentes, com convivências diferentes, mas que compartilham de um único objetivo em comum, que é de construir sua identidade em um espaço novo e numa nova realidade, no entanto é preciso equacionar os problemas do cotidiano, que não serão mais os mesmos, e partir de então saber conviver com diferenças para superar as dificuldades e conflitos.

Após a separação das famílias, houve uma renomeação do grupo de famílias que continuaram na mesma política de trabalho, sendo então denominados Grupo Agroecológico Chico Mendes, o que se tornou um referencial do Assentamento Carlos Marighella dentro da mesma área. O outro grupo de famílias que divergia do então Grupo Chico Mendes acampou-se em uma área próxima, mas separada da área destinada à exploração coletiva. Essas famílias produzem dentro do modelo convencional, ou seja, por lotes individuais.

O Grupo Chico Mendes continuou sua produção coletiva por algum tempo, porém, mais tarde, houve uma setorização da produção agropecuária, fazendo com que houvesse uma forte discussão entre os assentados na medida em que alguns também se sentiam prejudicados nessa setorização, pois essa era sem rotatividade de serviços e culminavam em trabalhos diferenciados para cada setor. Tal situação fazia com que o trabalho de cada um fosse mais ou menos penoso e também alguns precisavam se envolver na produção em uma determinada época enquanto outros passavam praticamente o ano todo produzindo, segundo exigências de suas respectivas culturas.

## 7. CONCLUSÕES

Através do que foi exposto neste trabalho, concluímos que todos os objetivos foram alcançados isso nos permite realizar as seguintes conclusões:

- No Brasil ainda não ocorreu uma reforma agrária capaz de alterar a estrutura fundiária. Ao contrário, desde as Capitânicas Hereditárias, todas as leis criadas não foram suficientes para resolver o crônico problema da concentração fundiária no Brasil.

- Em relação aos posicionamentos favoráveis ou não a reforma agrária, alguns colocam que já não seria importante a reforma agrária, pois o país já havia resolvido o problema agrícola, através da modernização da agricultura, uso de implementos modernos e mecanização. Sobretudo há também posicionamentos que dizem que não há terras para a reforma agrária, e desse modo, como seria feito a reforma agrária, sem terras?

- Até o momento atual todos os governos priorizaram políticas para assentamentos, fruto da forte pressão dos movimentos sociais, em especial do MST. Outra conclusão importante é a ausência de um limite da propriedade de terra, conseqüentemente isso reforça a concentração. Além disso, o índice de produtividade que deveria ser revisado a cada 10 anos está defasado no país, devido a grande pressão de grupos contrários, como a Bancada Ruralista.

- Também verificamos que as políticas ainda não são consideradas como uma política de e para a reforma agrária, mas sim como bandeira de partidos políticos, e dessa forma, não envolve a nação como um todo, priorizando assim a resolução deste tema pendente no Brasil.

- A política de governo FHC com a chamada reforma agrária de mercado é mais uma política de crédito fundiário, pois não ocorre uma desapropriação de terras, conforme expressa a Constituição Federal, no entanto, não podemos desprezá-la como uma política pública em que muitas famílias optaram para garantir acesso a mais terras de forma direta e pela livre escolha;

- Ao se fazer uma análise do governo de Lula, podemos concluir que o mesmo retomou a política de assentamentos. Quanto a vertente histórica da reforma agrária, avançou em um ritmo lento que não atinge as expectativas dos movimentos sociais de luta pela terra em especial o MST. Outro ponto importante é a continuação do Crédito Fundiário, apesar deste governo ter diferenciado crédito fundiário de reforma agrária, não tem cumprido as suas

metas expressas no II Plano Nacional de Reforma Agrária, e prioriza o crédito fundiário às desapropriações por interesse social na qual esta expressa na Constituição de 1988.

#### Governo Olívio Dutra no Rio Grande do Sul:

- Posicionamento favorável à reforma agrária, tendo isso como prioridade em seu governo. Apesar do número oficial de assentamentos ter ficado abaixo do prometido em campanha eleitoral (assentar 10 mil famílias), o número conquistado é superior aos últimos vinte anos dos governos que o antecederam;

- Inovou com o lançamento do Plano Estadual de Reforma Agrária, ampliando os beneficiários (quilombolas, indígenas e desempregados urbanos), além de manter constante diálogo com os movimentos sociais, inclusive alguns militantes fizeram parte de cargos estratégicos no governo;

- Ações do governo estadual foram limitadas, pois as atribuições da reforma agrária são de exclusividade da União. Isso fez que com o governo tivesse que comprar terras, encarecendo a reforma agrária no RS. Outro fato importante foi à falta de uma estrutura institucional para tratar da reforma agrária.

#### Assentamento Carlos Marighella – Santa Maria/RS

- Implementado para ser “modelo de assentamento”, na qual combinaria uso coletivo da terra, produção baseada na agroecológica, onde todos os assentados participaram das decisões e ações aplicadas ao desenvolvimento do assentamento. No entanto, um grupo resolveu trabalhar em seus lotes de forma individual. Sobre esta desagregação foram apontados como responsáveis os conflitos internos, área extremamente degradada para trabalhar na perspectiva da agroecologia e o grande números de setores de produção, que pela pouca mão-de-obra disponível corroborou com o aumento dos conflitos.

- Apesar de algumas manifestações contrárias a implantação do assentamento, houve um forte apoio da prefeitura municipal a partir de 2001, de instituições ligadas a igreja católica, Universidade Federal de Santa Maria que iniciou estudos e assistência técnica,

Emater (apesar da instituição não estar preparada para trabalhar com as propostas do assentamento);

- Verificou-se a ausência do MST nos momentos mais críticos como forma de contornar os conflitos gerados devido aos problemas econômicos e as frustrações ocorridas devido a realidade da área que não favoreceu a produção de algumas culturas, isso gerou falsas expectativas do que seria um “assentamento modelo”.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todas as mudanças de governos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, são grandes as expectativas quanto às possibilidades de implementação da reforma agrária. Isso acontece, pois a cada ano são inúmeras as famílias que lutam por um pedaço de terra e, a partir de então, buscam dar mais dignidade a sua família. A reforma agrária é muito mais que distribuir terra, envolve processos e logísticas entorno desta política pública, como construção de estradas, obtenção de créditos para financiamento das habitações, para a produção, escola com qualidade. Enfim, envolve um complexo processo de elevação do nível de vida que todos os cidadãos buscam ao lutar pela reforma agrária.

No entanto, até agora a reforma agrária sempre foi tratada como assistencialista, tentando apaziguar os conflitos gerados pelo problema agrário brasileiro. O que percebemos é que todas as leis, mesmo que tenham avançado em alguns aspectos, não foram capazes de determinar um limite para a propriedade da terra no Brasil.

Podemos dizer que no governo de João Goulart, mesmo com as reformas de base, o Golpe Militar fez com que a concepção da mesma fosse substituída pela política de colonização. Já em 1985, na Nova República, depois da primeira eleição indireta a presidência da república, no governo de José Sarney houve a elaboração e o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária, o qual pretendia assentar cerca de 1 milhão de famílias. No entanto, devido a várias pressões, o governo precisou recuar do seu projeto inicial fazendo com que a reforma agrária pretendida não saísse do papel. Já em 1988 conheceríamos a Constituição Federal, onde critérios importantes para a reforma agrária foram abordados, como a desapropriação daquelas terras que não cumprissem a função social, bem como atributos legais que a possibilitaram a União realizar a reforma agrária.

A partir de então, nos sucessivos governos foram tímidas as propostas para a reforma agrária, mas o que sempre cresceu foram as propagandas, em que cada governo divulgava que os números da reforma agrária eram cada vez maiores, e a reforma sempre foi prioridade em seu governo. Além disso, os números noticiados sempre foram duramente criticados pelos movimentos sociais e estudiosos da reforma agrária, causando grandes debates sobre o que realmente é a reforma agrária, e quais os critérios utilizados pelos governos para dimensionar numericamente a reforma agrária.

No segundo governo de FHC (1999-2002) foi implementada a “reforma agrária de mercado”, sendo o objetivo principal desta proposta federal a deslegitimação dos movimentos sociais, em especial o MST. Para isso, o governo lançou o cadastramento de famílias via correios, na tentativa de esvaziar a luta pela terra. Lembrando que foi neste governo que ocorreram os dois maiores e mais violentos massacres a trabalhadores rurais no Brasil, em que a imagem do governo ficou profundamente negativa tanto no cenário nacional quanto internacional.

Concomitantemente com a eleição, em nível federal de FHC (1998) no RS houve a eleição de Olívio Dutra para o governo estadual, apresentando uma meta para assentar 10 mil famílias, ficando evidente a sua oposição a proposta de reforma agrária do governo federal. Entretanto, como a reforma agrária é atribuição do governo federal, os mecanismos para os governos estaduais são limitados, dificultando as ações para a reforma agrária.

Sobre as principais limitações ou entraves da reforma agrária, podemos colocar sob os seguintes aspectos: os institucionais, os políticos e econômicos. Os entraves institucionais dizem respeito à estrutura que o governo herdou de gestões anteriores, pois havia uma precariedade que dificultou a implementação da sua proposta para reforma agrária. No qual, não havia dentro do governo, uma secretaria ou departamento para este fim, sendo assim, o governo criou o Gabinete de Reforma Agrária com “status” de secretaria que seria responsável exclusivamente implementação da reforma agrária estadual.

Já os entraves econômicos dizem respeito ao custo, onerando e muito a sua proposta, sendo preciso pagar em dinheiro pelas terras que seriam destinadas a reforma agrária, mesmo o governo utilizando uma lei que permitiu ao governo estadual obter mais terras. Na questão política, os entraves relacionam-se quanto a questão de política agrária federal em relação a política agrária estadual, na qual a *Frente Popular* tinha uma forte oposição, a reforma agrária de mercado, adicionado a este cenário a base de sustentação política do governo em nível estadual ser minoria na assembleia legislativa.

O governo de Olívio Dutra foi o primeiro após o regime militar a oficializar uma política de assentamentos no Rio Grande do Sul, de forma articulada ao seu programa de governo, e não apenas como resposta a pressão causada pelos conflitos fundiários. Além disso, o governo elaborou o *Programa Estadual de Reforma Agrária* (PERA), no qual continha as orientações para as suas ações, outro fato extremamente importante foi a participação de representantes dos MSC no processo de elaboração e implementação do PERA, no qual o governo procurou contemplar os mais diversos públicos que historicamente excluídos das políticas públicas do estado.

Sobre a ação governo estadual, destacamos o assentamento Carlos Marighella que é alvo do nosso estudo de caso. Sobre este assentamento é fundamental salientar que ele foi denominado politicamente como modelo pelo MST, na época foi constituído por um grupo que tinha grande afinidade pessoal e clareza do projeto ao qual seriam inseridos. Mesmo assim, a toda situação vivenciada no acampamento não foi suficiente para manter a união e os mesmos objetivos, assim, a trajetória de cada indivíduo foi preponderante para desviar do ideal coletivista conforme propunha o projeto inicial.

Por fim, deixamos claro que a desagregação da organização coletiva no assentamento Carlos Marighella não significa a totalidade do fracasso de uma experiência inovadora que pretendia efetivar a gestão coletiva e a aplicação dos princípios da agroecologia. Apenas, significa que não houve condições políticas capazes de administrar os desafios impostos à gestão coletiva. Acredita-se que esse processo constituiu-se em um espaço de aprendizagem não só para os assentados que o vivenciaram, mas para todo movimento social (MST) e para o governo.

Apesar de todas as limitações existentes à implementação de uma política agrária estadual no RS, as ações do governo Olívio Dutra foram, sem dúvidas, incomparáveis aos seus antecessores, permitindo um avanço significativo no número de assentamentos rurais no estado. Entretanto, destaca-se que não houve uma continuação da sua proposta, demonstrando que sempre teremos avanços e retrocessos enquanto a política para reforma agrária for tratada apenas como resolução de conflitos fundiários. Até agora nenhuma política para reforma agrária foi capaz de modificar a estrutura fundiária do nosso país, nem ao menos temos um limite para a posse da terra. Esperamos avançar neste critério com o plebiscito que decidirá qual é o limite máximo da propriedade da terra, e a partir de então avançarmos mais sobre qual é a verdadeira reforma agrária que o Brasil deseja.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENTEJANO, P. R. R. **O que há de novo no rural brasileiro?** Terra Livre, São Paulo, n.15, p.87-112, 2000.

ALENTEJANO, P. R. R. A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da reforma agrária no Brasil do século XXI. **Agrária**, nº 1, pp. 2-15, 2004.

ALTIERI, M. **Agroecologia: A dinâmica produtiva da agricultura sustentável** – Ed. UFRGS. 2004.

ALVES, F. D. et.al. Territorialização camponesa, identidade e reproduções sociais: os assentamentos rurais na metade sul do Rio Grande do Sul. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v.2, n. 4 p. 82-97, ago. 2007.

BONI, V; QUARESMA; S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80. < [http://www.emtese.ufsc.br/3\\_art5.pdf](http://www.emtese.ufsc.br/3_art5.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2008.

BRASIL. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras de 1850. **Registrada a fl. 57 do Lv. 1º de Actos Legislativos**. Secretaria d' estado dos Negócios do Império em 2 de Outubro de 1850. Disponível em < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-601-18-setembro-1850-559842-publicacao-82254-pl.html>>. Acesso em: 24 mar. 2008..

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. O Estatuto da Terra de 1964. **D.O.U. de 31.11.1964**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.629, De 25 de fevereiro de 1993. **DOU DE 26/2/93**. Disponível em: < <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1993/8629.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 91.766, de 10 de Outubro de 1985**. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/10/1985, Página 15198. Disponível em:< <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacao-18194-pe.html>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **DOU DE 05/10/1988**. Disponível em: < <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/22/Consti.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União. Seção 1. 05/02/1998. p. 1.** Disponível em: < <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:1998-02-04:93>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto N. 40.060, de 25 de abril de 2000. **Programa Estadual de Reforma Agrária**. Disponível em: <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 20/08/2009.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 40.565 de 02 de janeiro de 2001. **Gabinete de Reforma Agrária**. Disponível em: <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 20/08/2009.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 44.862 de 05 de janeiro de 2007. **Extinção Gabinete de Reforma Agrária. DOE nº 006, de 08 de janeiro de 2007**. Disponível em: <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 20/08/2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 20/08/2009.

BRASIL. MDA. **Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural**. Brasília: 1999a.

BRASIL. MEPF/ INCRA. **A nova reforma agrária**. Brasília: Distrito Federal, 1999b.

BRASIL. MDA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA**. Brasília. Distrito Federal, 2003. Disponível em: < [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2008.

BARCELLOS, S. B. Desagregação da organização social e produtiva do assentamento Carlos Marighela-RS: um estudo de caso. **Revista IDEAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 74-93, jan./jun. 2009.

CAMARGO, L. **O banco da terra em Santa Catarina: da crítica às possibilidades**. 2003. 102 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2003.

CAMARGO, L; et.al. Banco da Terra e Crédito Fundiário: entre o passado e o futuro. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 43, 2005, Ribeirão Preto, Anais... Ribeirão Preto: SOBER, 2005. 1 CD-ROM.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Reforma agrária: ontem e hoje**. 2004. Disponível em: <<http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1176&eid=3>>. Acesso em 23 ago. 2009.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo Brasil 2009**. São Paulo: Expressão Popular. p.200 2010. Disponível em:<<http://www.cptnacional.org.br/index.php/downloads/finish/4/131>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

CARVALHO FILHO, J. J. de. Política fundiária: oportunidades perdidas, revolução cultural e lampedusa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.2. 1997. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02\\_03.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02_03.pdf)>. Acesso em 12 jun. 2009.

CARVALHO FILHO, J. J. de. “Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária”. In: LEITE, S. (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001.

CARVALHO FILHO, J. J. de. **O governo Lula fracassou na reforma agrária**. 2006. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/2949>>. Acesso em: 21/02/2010.

CARVALHO, H. M. **Superação da tensão social no campo pela política de assentamentos no Rio Grande do Sul**. (Preâmbulo). Consultor do Gabinete de Reforma Agrária do Rio Grande do Sul. 2002.

CARTER, M. Origem e consolidação do MST no Rio Grande do Sul. In: \_\_\_\_\_. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 199-235.

CASSOL, K. P.; FLORES, C. R. W. Análise socioeconômica e produtiva do assentamento Carlos Marighela, Santa Maria, RS. **4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa – ENGRUP**, São Paulo, p.176-204, 2008.

CERVO, L. A; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002, 209p.

CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. Latifúndio, Assentamentos Rurais, Florestamento: Qual Identidade Regional da Campanha Gaúcha no Século XXI? In: **IX Colóquio Internacional de Geocrítica**. 28 maio a 1ª junho. Universidade Federal do Rio Grande do

Sul. Porto Alegre, RS. 2007. Disponível em: < <http://www.ub.es/geocrit/9porto/chelotti.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2009.

CORAZZA, G. **O MST e um Projeto Popular para o Brasil**. 2003. 207f. Dissertação (Mestrado em Estudos de História Latino- Americana) - Missões – Uri – Campus de Santo Ângelo, Santo Ângelo, 2003.

DA ROS, C. A. **As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)**. 2006. 477f. Tese (Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

DA ROS, C. A. A política fundiária do governo da *Frente Popular* no Rio Grande do Sul (1999-2002): diretrizes, luta política e resultados atingidos. **Revista Nera** – Ano 11, nº. 13. Julho/Dezembro. 2008

DOMINGOS NETO. M. O Novo Mundo Rural. (In: Monica Dias Martins, Org.). **O Banco Mundial e a Terra: Ofensiva e Resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004, v., p. 27-39.

FELICIANO, C. A. **O movimento camponês rebelde: a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Contexto. 2006.

FERNANDES, B. M. Reforma Agrária no Governo Gula: A Esperança. 2003. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/grupos/nera/publicacoes/LULA\\_RA.pdf](http://www4.fct.unesp.br/grupos/nera/publicacoes/LULA_RA.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2009.

FRENTE POPULAR (PT, PSB, PC do B, PPS, PSTU, PCB e PV). **Programa de governo – Texto para discussão** (versão preliminar, não revisada 23/07/98). Disponível em: < <http://www.seplag.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=olivioPI.pdf> >. Acesso em: 23 mar. 2008.

FUMES, R. C. P.; OLIVEIRA, L. R. O MST na era COLLOR. **XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**, São Paulo, p.1-24. 2009

GARCIA, J. V. **Desafios na Formação De Competências para Profissionais de ATER em Áreas de Assentamento e Agricultura Familiar: Análise do Programa Residência Agrária**. 2007. 209 f. Dissertação. (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria. 2007.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O que é Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GASQUES, J. G; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil. In: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000, p. 85-109.

HEINZ, F. M. **Representação política e formação de classe: as organizações da burguesia agrária gaúcha na oposição a reforma agrária, 1985-1988**. 1991. 270f. Dissertação. (Mestrado em Sociologia Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 1991.

ILHA, A. da S; SILVA, N. M. A. Estrutura Fundiária No Rio Grande Do Sul: Uma Interpretação Do Período De 1975 A 1995-1996. **Economia e Desenvolvimento**. FEE. v. 12, p. 119-131. 2000.

JUNGMANN, R. **Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural**. Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD). Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=24>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

JORNAL CORREIO DO POVO. **Olívio promete cumprir meta da reforma agrária**. Ano 104. Nº 052. Porto Alegre. 1998. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/A104/N52/PDF/Fim01.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2009.

LAMARCHE, H. **A Agricultura Familiar: comparação internacional**. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 1993.

LEITE, S. P. **Brasil La reforma agrária**. CPDA / UFRRJ - Rio de Janeiro, Brasil. novembro de 2008. Disponível em < <http://www.agter.asso.fr/spip.php?article353>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

LEITE, S. P. **“A Reforma Agrária hoje ainda é necessária”**. Entrevista para IHU On-Line. Segunda, 21 de Junho de 2010 16:25. Disponível em: < <http://www.reformaagraria.blog.br/2010/06/18/reforma-agraria-ainda-hoje-e-necessaria/>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

LOPES, E. S. A. Comentário sobre o “Novo Mundo Rural” ou a “Nova Reforma Agrária” do Governo FHC. **GEONORDESTE**. Ano IX nº 01. p.47-55. Sergipe, 1999.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, J. de. S. **O poder do Atraso**: ensaios de Sociologia da História Lenta. São Paulo: HUCITEC, 1999. 174 p.

MARTINS, J de. S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**. São Paulo. USP. 2003, vol.15, n.2, pp. 141-175. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200006)>. Acesso em: 17 set. 2009.

MATTEI, L. Reforma Agrária e Desenvolvimento no Brasil: antigas e novas questões. **VIII Encontro Nacional de Economia Política**. Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Florianópolis/SC. 17 a 20 de junho de 2003.

MEDEIROS, L. S. de. **Reforma Agrária**: Concepções, Controvérsias e Questões. 1993. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/reformaagrariaquestoes.html>>. Acesso em: 12 nov. 2009

MEDEIROS, L. S. de. **Banco da Terra**: disputas em torno dos sentidos da bandeira "reforma agrária". Rio de Janeiro, Unrisd, 2002.

MEDEIROS, L. S. de. **Reforma agrária no Brasil**: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, R. M. V. **Camponeses, Cultura e Inovações**. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/16medeiros.pdf>>. Acesso em: 05 de junho de 2009.

MINAYO, M. C. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

NAVARRO, Z. et al. Pequena história dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul: formação e desenvolvimento. In: MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. (Org). **A formação dos assentamentos rurais no Brasil**: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. UFRGS/CPDA, 2009.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro.** Teoria, luta política e balanço de resultados. 2004. 282f. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2004.

PEREIRA, J. M. M. “A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005)”. In: **Revista NERA**, nº6, jan./jun. de 2005, p. 92-117.

PEREIRA, J. M. M. A disputa político-ideológico entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). **Sociedade e Estado**. Brasília, v.20, n.3, p.611-646, set/dez. 2005a.

PEREIRA, J. M. M. A política agrária contemporânea do Banco Mundial: objetivos, lógica e linhas de ação. **Rede ação e Pesquisa a Terra**. 2005b. Disponível em: <<http://www.acaoterra.org/display.php?article=377>>. Acesso em: 23 mai. 2009.

PEREIRA, J. M. M. A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial: da panaceia à agonia? **Revista Sem Terra**, nº 34, jan./fev. de 2006, pp. 23-25. Disponível em: <<http://alainet.org/active/11015&lang=es>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

PLATA, L. E. A.; REYDON, B. P. Políticas de Intervenção no Mercado de Terras no governo FHC. In: **Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica**. REYDON, B.P. & CORNÉLIO, F.N.M. (org). Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Brasília, 2006.

REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. NEAD Estudos 15, pp.226-262, 2007.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, M. **Implantação e acompanhamento de uma pastagem de capim elefante manejada sob princípios agroecológicos: Um estudo de caso em assentamento da reforma agrária**. 2007. 37f. Monografia (Especialização em Educação do Campo e Agricultura Familiar Camponesa) Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2007.

RUDIO, F. V. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1986. SAUER, S; PEREIRA, J. M. M. A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil. **REDE AÇÃO E PESQUISA A TERRA**. 2006. Disponível em <<http://www.acaoterra.org/category.php?section=121>>. Acesso em: 06 jun. 2009.

SACCO DOS ANJOS, F. et al. **O Banco da Terra no Extremo Sul Gaúcho**: estudo sobre a situação socioeconômica das famílias beneficiadas. REDES, Santa cruz do Sul, v.12, n.2, p. 234-256 mai/ago. 2007.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 359 p.

SEHN, P. S; ILHA, A. da S. Aspectos históricos da ocupação e evolução da estrutura fundiária no Rio Grande do Sul no período de 1940 a 1996. **Economia e Desenvolvimento**. FEE. v. 12, p. 101-18. 2000.

SILVA, J. G. da. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, L. O. As Leis agrárias e o latifúndio improdutivo. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.11, n.2 abril de 1997.

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

SILVA, M. B. de; GRIGOLO, T. M. **Metodologia para iniciação científica à prática e da extensão II**. Caderno Pedagógico. Florianópolis: UDESC, 2002.

SILVEIRA, P.R.C.; et.al. Relato de Experiência do Novo Modelo de Assentamento dentro da Reforma Agrária – O Caso do Assentamento Carlos Marighela em Manta Maria – RS. In: Simpósio sobre Reforma Agrária, 3., 2008, Araraquara. **Anais...** Araraquara: NUPEDOR, 2008. 1 CD-ROM.

SILVEIRA, V. C. P. et. al., **As diferenças no Rio Grande do Sul e os seus reflexos no setor agropecuário**. Porto Alegre: II Encontro de Economia Gaúcha, 2004. Disponível em <[www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)>. Acesso em 18 mar. 2010.

SOARES, M. G. da. O. de. **Do Latifúndio À Reforma Agrária**: A diversidade social na construção do território – o caso do Projeto de Assentamento Santa Alice – Herval/RS. 2009. 163f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2009.

VERAS, M. M. **Agroecologia em assentamentos dos MST no Rio Grande do Sul**: entre as virtudes do discurso e os desafios da prática. 2005. 121f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2005.

WANDERLEY, M.N.B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, Campinas, v.25, n. 2/3, p.37-47,1995.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

## **APÊNDICE**

**APÊNDICE A - Listagem dos nomes dos atores sociais entrevistados em ordem alfabética.**

1. Álvaro Delatorre (Agrônomo, (Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos COOPTEC).
2. Ângelo Menegat (INCRA- RS)
3. Cássio Bertoldo (Agrônomo, Membro do Grupo de Agroecologia TERRASUL – UFSM).
4. Córdoba Eckert (INCRA/Emater)
5. Irmã Lourdes Dill (Coordenadora do Projeto Esperança/Coesperança – Santa Maria).
6. Leonardo Melgarejo (Emater/INCRA)
7. Paulo Roberto Cardoso Silveira (Secretário Municipal de Desenvolvimento Rural -1991).

## **APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista (Governo Estadual)**

1. Fale-me da sua relação com o governo da *Frente Popular* (RS). Que cargo ocupava no governo. Quais suas atribuições.
2. Fale-me da proposta de Reforma Agrária para o Estado. Assentar 10 mil famílias, número muito ousado. Quais foram os entraves políticos, institucionais e financeiros que o governo enfrentou. Havia suporte do governo do Estado para assentar estas famílias. Que instrumentos o governo utilizou para viabilizar a reforma agrária. Qual era o respaldo do Estado para se utilizar estes instrumentos.
3. Como surgiu o PERA (Programa Estadual de Reforma Agrária). Quais os objetivos deste programa. Que resultados foram atingidos com a elaboração deste programa. Públicos que seriam beneficiados.
4. Quais foram os principais entraves do Programa Estadual de Reforma Agrária.
5. Em sua opinião, como foi à relação entre o governo e os Movimentos Sociais, especialmente o MST. Por que o Movimento indicou pessoas de sua confiança para cargos estratégicos no governo. Como foi essa relação. Pontos positivos e negativos.
6. Como você avalia a proposta de governo de FHC em relação a Reforma Agrária de Mercado – através do Banco da Terra. Você considerou como reforma agrária. Por que esta proposta teve um grande impacto no RS. Esta proposta interferiu na proposta Estadual para a reforma agrária. Com que intensidade.
7. Quanto a FARSUL, como foi à relação do governo com esta instituição que tem um posicionamento contrário a realização da reforma agrária. Como foi a relação do governo com instituições como a FARSUL, que historicamente tem uma posição contrária ao tipo de reforma agrária proposto pelo governo.
8. Que fatos foram os mais marcantes no governo de Olívio Dutra em relação a reforma agrária. Poderia citar alguns fatos. Como você avalia a proposta de governo para a Reforma Agrária. Avanços e Recuos.

## **APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista (Governo Municipal/Instituições)**

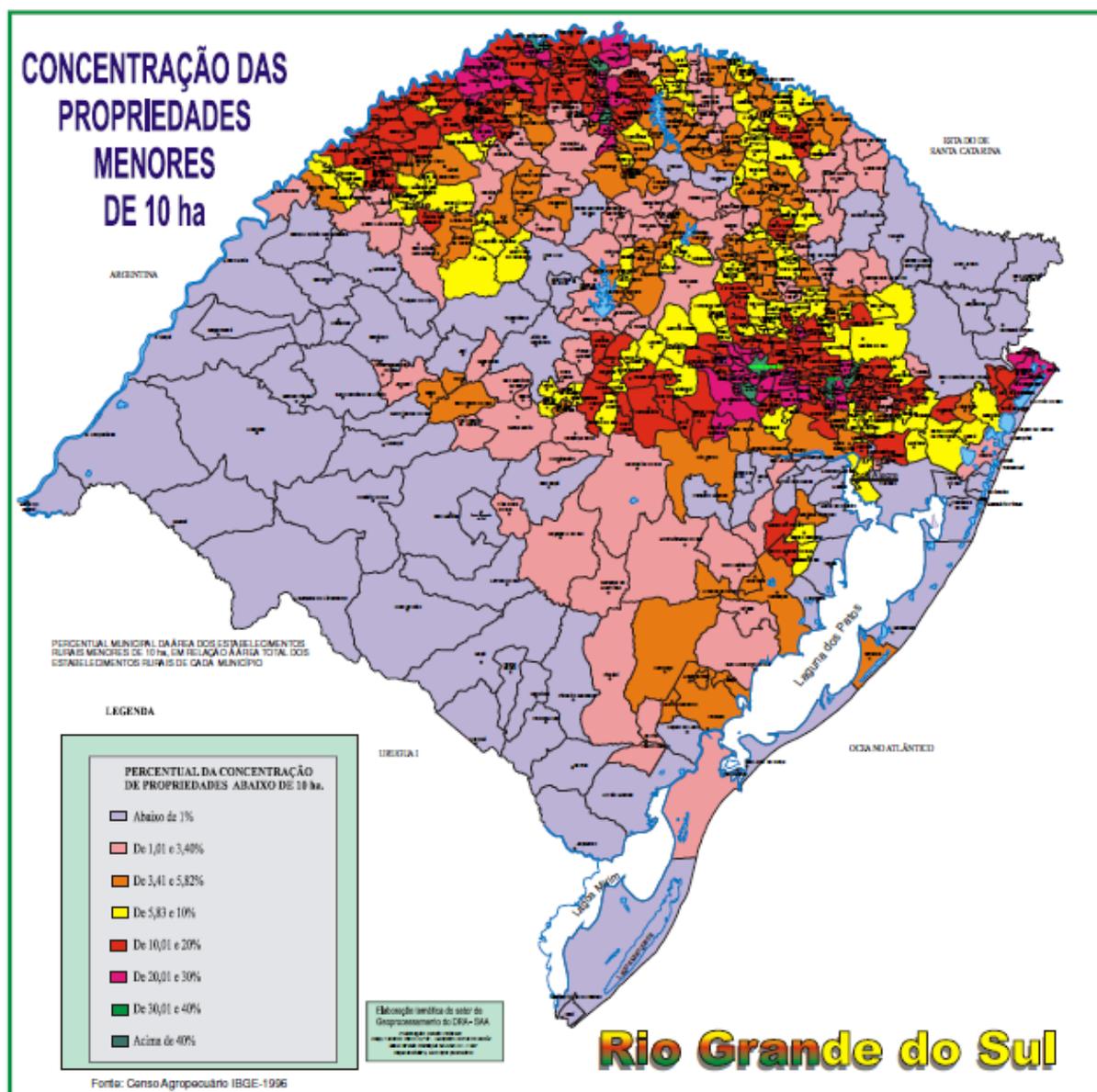
1. Fala-me de seu cargo no município (ou instituição que representa) e suas atribuições.
2. Como foi recebida a notícia da implementação de um assentamento de reforma agrária no município. Por que a cidade de Santa Maria foi escolhida para receber um assentamento. Que critérios foram utilizados para a escolha deste município.
3. Como foi escolhido este local. Por que a proximidade com o centro urbano. Por que este assentamento foi concebido para ser “modelo” para os demais assentamentos. Houve algum projeto desenvolvido do município para o Assentamento. Se houve, qual foi. E que resultados foram atingidos. Qual é a realidade atual deste assentamento.
4. Qual a importância do governo estadual de Olívio Dutra para a reforma agrária. Pontos positivos e negativos. No que ele se diferenciou dos demais governos. Houve avanços ou recuos com relação a reforma agrária estadual.
5. Como foi a relação dos assentados com o governo municipal (instituição). E o MST. Houve algum momento crítico. Sabe qual é a atual situação deste assentamento. Continua como foi proposto.
6. Qual a sua avaliação do programa estadual de reforma agrária do Governo Olívio Dutra. Pontos positivos e negativos.

## **APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista (Assessoria Técnica)**

1. Instituição que pertencia. Trabalhos realizados no assentamento. Que época. Que realidade encontrou na época no assentamento.
2. Que atividades seriam desenvolvidas pelos assentados. Como foi proposto. De quem partiu tal proposta?
3. Por que a proposta de orientação da Agroecologia? Era viável?
4. Você conheceu a proposta do governo do Estado para Reforma Agrária. O que a proposta apresentava de novo com relação a reforma agrária.
5. Atualmente tens contato com os assentados. Tens conhecimento da realidade atual. Ainda presta serviços aos assentados.
6. Este assentamento era tido como “modelo”, chegou a ser conhecido internacionalmente. O que este assentamento se diferia dos demais.
7. Qual a sua avaliação da proposta de reforma agrária estadual do Governo Olívio Dutra.

## **ANEXO**

**ANEXO A – Mapa da concentração fundiária no Rio Grande do Sul através dos dados do Censo Agropecuário de 1996.**



Fonte: Da Ros (2006).

**ANEXO B – Cartaz do Plebiscito Popular pelo limite da propriedade da terra.**

**PELO DIREITO À TERRA E À SOBERANIA ALIMENTAR**

**Vamos às urnas  
mostrar nosso  
Poder Popular**

**Plebiscito Popular  
pelo limite da propriedade da terra**

**De 01 a 07 de  
setembro  
2010**

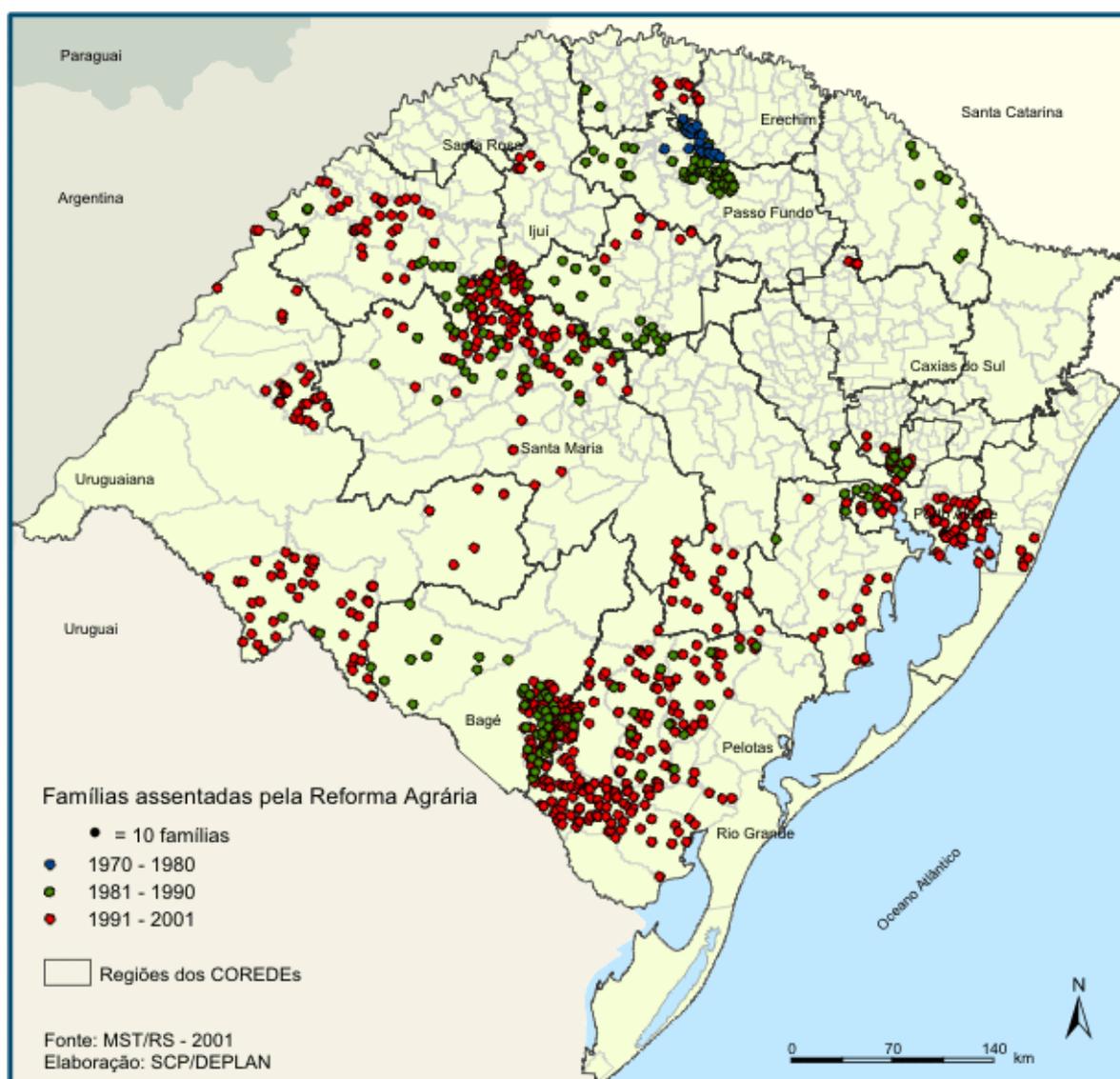
**LIMITE DA PROPRIEDADE DA TERRA: UM DIREITO DO POVO, UM DEVER DO ESTADO**

**Plebiscito Popular**  
pelo limite da propriedade da terra

CONTEAG - MST - CPT - FETRAF Brasil - MPA - MNC - MAB - CONIC - Pastoral Social da CNBB - FJR - CNASE - CONDESE - Cárter Brasileira  
CIME - AMDES - CDAIAC - Centro de Justiça Global - CQSE - CHP - CUI - DESER - ESPLAR - FASE - FASER - FEAB - FIAN-Brasil - MINDI - PISENGE  
IBASE - IIRADES - IDACO IECLIS - IPAS - INESC - MLST - TERRA DE DIREITOS - Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais  
Rede Social de Justiça e Direitos Humanos - RENAP - SINPAF - AERA - APR - ASPTA - ABONG

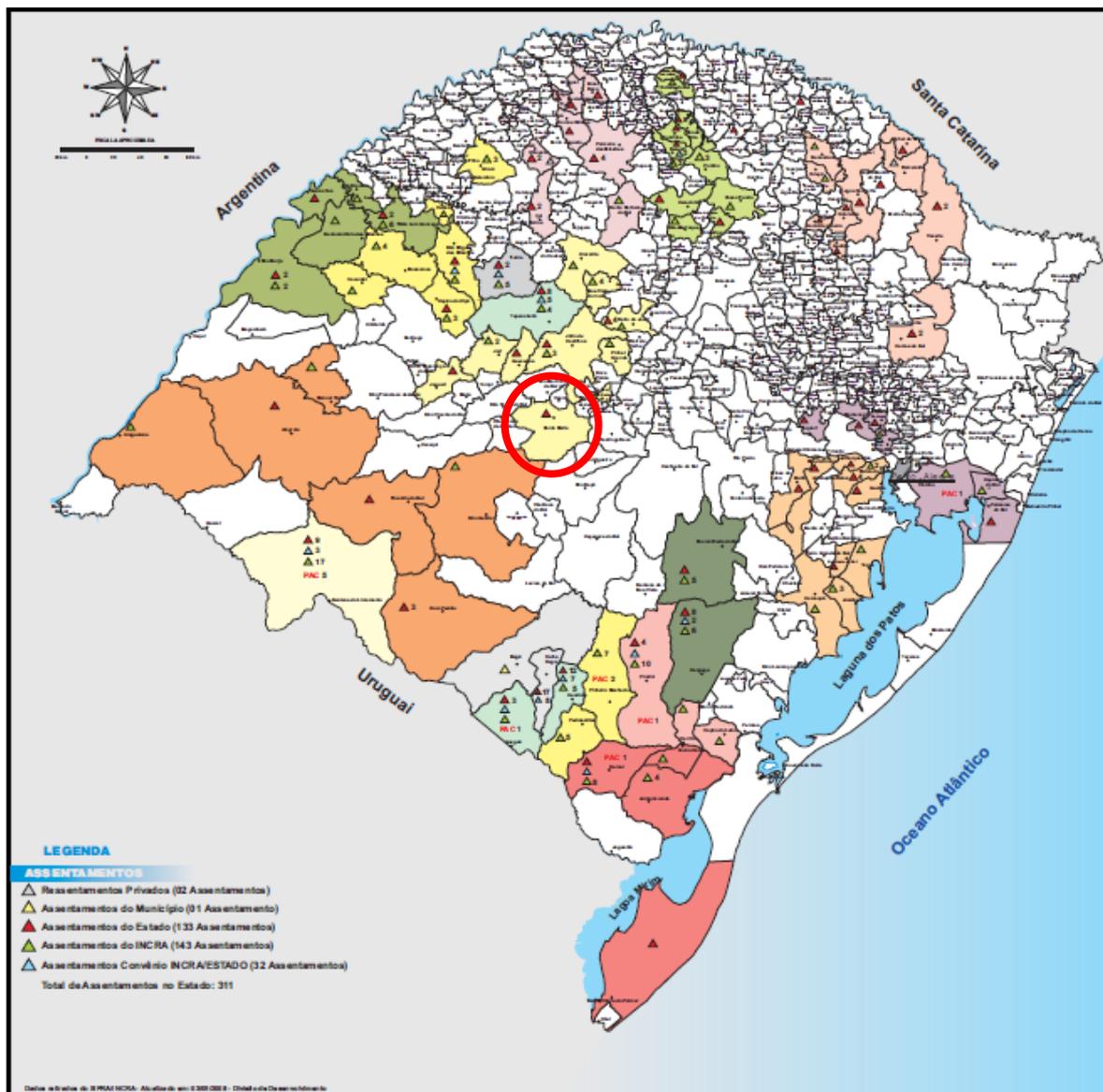
Rede Nacional de Justiça e Direitos Humanos

Fonte: Plebiscito Popular pelo limite da propriedade da terra (2010).

**ANEXO C – Mapa das famílias assentadas desde 1970 a 2001 no Rio Grande do Sul.**

Fonte: Alves et.al (2006).

## ANEXO D – Mapa dos assentamentos no Rio Grande do Sul (atualizado em 03/09/2008).



### Legenda:

- Área delimitando o município de Santa Maria, no qual recebeu o assentamento Carlos Marighella, através da política de Reforma Agrária Estadual do governo Olívio Dutra.
- Fonte: INCRA – SOMAR (2010).