



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA**

**O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro:  
primeiro Governo Brizola (1983 - 1987)**

**Victor de Araujo Novicki**

**Sob a orientação da professora Leonilde Sérvolo de Medeiros**

**Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de "MAGISTER  
SCIENTIAE" em Desenvolvimento Agrícola**

**Itaguaí, Rio de Janeiro**

**maio de 1992**

**O ESTADO E A LUTA PELA TERRA NO RIO DE JANEIRO:  
PRIMEIRO GOVERNO BRIZOLA (1983 - 1987)**

**VICTOR DE ARAUJO NOVICKI**

**APROVADA EM 05.05.92**

**PROF<sup>a</sup> LEONILDE SÉRVOLO DE MEDEIROS**

**PROF<sup>a</sup> REGINA BRUNO**

**PROF<sup>o</sup> JORGE ROMANO**

**Aos meus pais e irmão  
Vicente, Maria e Ricardo**

**A NEDDINHA**

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de externar meu agradecimento:

A minha orientadora, Leonilde Sérvolo de Medeiros, que, com dedicação e atenta capacidade de estímulo e diálogo acadêmico, acompanhou as diversas etapas de elaboração do presente trabalho, tornando-o menos árduo com sua compreensão e amizade.

Ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA, pelas discussões e elaborações teóricas dos professores e colegas da nona turma.

A Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pela concessão de bolsa de estudo que tornou possível a conclusão dos créditos e desta Dissertação de Mestrado.

Aos funcionários do CPDA: Júlio, Helenita, Eliane, Rosele, Daniel, Reginaldo, Ana, Suzana e Sônia, pelo apoio e incentivos.

A Teodoro Buarque de Hollanda, companheiro de primeira hora para a realização da pós-graduação.

A Alberto Daniel de Carvalho, Diretor de Desenvolvimento e Controle Florestal do Instituto Estadual de Florestas do Rio de Janeiro.

Aos entrevistados que, ao revelarem suas percepções sobre as questões levantadas, enriqueceram sobremaneira esta pesquisa, possibilitando uma análise dos processos ocorridos no interior do Estado e dos movimentos de luta pela terra. Devido ao fato de continuarem atuando na questão agrária fluminense e a outras razões que se explicitarão no decorrer da leitura, alguns não tiveram os nomes associados às opiniões expressas.

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura - FETAG, a Secretaria Estadual do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, a Comissão Pastoral da Terra - CPT/RJ e ao Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI, pelo acesso aos seus arquivos, o que permitiu a reconstituição do período pesquisado.

A José de Barros Ramalho Ortigão Júnior e família, pela cessão do bucólico Sítio da Serra em Jacarepaguá, onde redigi esta dissertação.

E finalmente, a **Neddinha**, pelo companheirismo e ternura, essenciais para que eu superasse as inúmeras dificuldades que surgiram desde o cumprimento dos créditos dos cursos do programa de pós-graduação, até a etapa final de redação deste texto.

## **BIOGRAFIA**

VICTOR DE ARAUJO NOVICKI, filho de Vicente Novicki e Maria da Graça Machado Vidal de Araujo Novicki, nasceu no dia 2 de maio de 1954 na cidade do Rio de Janeiro.

Em 1973, ingressou na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, graduando-se em Engenharia Agrônômica em dezembro de 1977.

Em 1981, após três anos trabalhando no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/RO) e Instituto de Terras do Amazonas (ITERAM), foi contratado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Rio de Janeiro e posteriormente requisitado pelas secretarias de Planejamento e de Meio Ambiente.

No ano de 1987 realizou Curso de Analista de Sistema de Informações no Instituto Brasileiro de Pesquisas e Informação.

Em 1988 ingressou no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
I – Apresentação	9
II - Apresentação do Objeto Empírico	11
III - Metodologia da Pesquisa	14
<b>1 - A QUESTÃO AGRÁRIA FLUMINENSE E O ESTADO</b>	<b>16</b>
1.1. Conformação da questão agrária e as primeiras intervenções do Estado	18
1.2. A "despolitização" da questão agrária	27
1.3. A questão agrária na "abertura política"	34
<b>2 - EMERGÊNCIA DE NOVAS PROPOSTAS PARA A QUESTÃO AGRÁRIA: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA E DO GOVERNO BRIZOLA</b>	<b>42</b>
2.1. O "novo PTB" e a criação do PDT	44
2.2. Campanha eleitoral de 1982	49
2.3. Programa de governo	55
<b>3 - CONSTRUINDO A RELAÇÃO ESTADO-LUTA PELA TERRA</b>	<b>63</b>
3.1. Conflitos fundiários urbanos	64
3.2. Conflitos fundiários rurais	72
3.2.1. Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários	74
3.2.2. Primeira ocupação de terras	80
3.3. Política de alianças	82
<b>4 - INTERNALIZANDO A LUTA PELA TERRA NO ESTADO</b>	<b>90</b>
4.1. Comissão de Assuntos Fundiários - CAF	90
4.2. Secretaria Executiva da CAF: "política de apagar incêndios"	95

4.2.1. As primeiras intervenções do aparato fundiário	98
4.3. Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários	112
4.3.1. Conjuntura de criação da SEAF	113
4.3.2. Ações da SEAF	117
<b>5 - O ESTADO E OS MOVIMENTOS DE LUTA PELA TERRA</b>	<b>127</b>
5.1. Contradições internas ao aparelho de Estado	127
5.1.1. O Legislativo no "estatismo autoritário"	128
5.1.2. Executivo X Judiciário	130
5.2. Pessoal do Estado lotado no aparato fundiário: "dupla militância" e racionalidade da ação político-administrativa estatal	139
5.3. Governo Brizola e os movimentos de luta pela terra	145
<b>6 - Considerações Finais</b>	<b>162</b>
<b>7 - Anexos</b>	<b>167</b>
<b>8 - Bibliografia/Documentos</b>	<b>194</b>

## **RESUMO**

O tema central desta dissertação é a relação Estado-movimentos de luta pela terra, durante o primeiro Governo Brizola (15.03.83 - 15.03.87), no estado do Rio de Janeiro . O aspecto central deste trabalho é a análise do processo de constituição, complexificação e autonomização do aparato fundiário do Estado, para dar conta das formas de luta dos trabalhadores rurais fluminenses que, através da "resistência" e da "ocupação", visavam manter-se na terra ou conquistá-la, e demandavam políticas que viabilizassem sua permanência e desenvolvimento sócio-econômico nessas áreas conflagradas.

## **ABSTRACT**

This dissertation addresses the relationship between popular struggles and the State. Social movements for land occurring in Rio de Janeiro during Mr. Brizola's first government (1983 - 1987) are the object of this research. The aim of this thesis is the analysis of the establishment by the government of an agency to solve land possession conflicts. This agency was responsible for negotiating the rural workers struggle, which through actions of "resistance" and "land occupations" sought land possession. In addition, the land movement required government policies to guarantee possession and promote social and economical development.



## INTRODUÇÃO

### 1. Apresentação do Tema

O tema central desta pesquisa é a análise do processo de constituição, complexificação e autonomização do aparato fundiário do Estado, para se relacionar com as demandas dos trabalhadores rurais fluminenses que, através da "resistência" e da "ocupação", visavam manter-se na terra ou conquistá-la, e demandavam políticas que viabilizassem sua permanência e desenvolvimento sócio-econômico nessas áreas conflagradas.

Os regimes políticos que dão forma ao Estado brasileiro tem se caracterizado, neste século, pela regularidade com que se sucederam períodos de governo autoritário e de governo relativamente democrático. Neste processo, a aceleração do desenvolvimento econômico esteve associada a formas políticas autoritárias, levando à exclusão política e econômica das classes populares e ao aumento das desproporções no desenvolvimento das esferas econômica e social (SOSNOVSKI, 1989).

A luta pela terra, como uma dimensão da luta de classes na sociedade capitalista, é um processo contínuo que se dá de modo diferenciado segundo as conjunturas. Pode-se entender a luta pela terra como a luta por um direito, sob basicamente duas formas: a) luta por um direito constituído ou "legal" (Direito de Posse ou aplicação do Estatuto da Terra), b) luta por um direito que se insurge contra a lei ou "não-legal" (luta pelo reconhecimento ou legitimidade de uma "ocupação" de terras) - Direito Insurgente (BALDEZ, 1989).

Nas últimas quatro décadas ocorreram, no Rio de Janeiro, simultaneamente, a ampliação e recorrência espacial dos conflitos fundiários rurais, marcando uma continuidade no processo de luta pela terra que conjugou e/ou alternou formas de luta ("legais" e "não-legais") e sua intensidade, em função das conjunturas políticas que conformam a relação entre movimentos sociais e Estado.

Desde a proclamação da república até o período pesquisado - Governo Brizola (1983-1987),

somente um governo estadual, o de Roberto Silveira/Celso Peçanha (1959-1962), em meio a intensa politização da questão agrária, procurou encaminhar a questão fundiária fluminense. Nos demais, a intervenção do Estado deu-se prioritariamente ao nível de órgãos federais.

Após vinte anos sem eleições diretas para governador, verificou-se no Rio de Janeiro, com a vitória de Leonel Brizola, o ressurgimento de uma proposta trabalhista no cenário político nacional matizada por um discurso social-democrata, veiculada por uma oposição singular (distinta da consentida no bipartidarismo), tanto ao governo militar quanto ao "chaguismo", e portadora de um carisma.

O Governo Brizola é empossado sem que houvesse um órgão específico à nível estadual para tratar da questão fundiária e, conseqüentemente, pessoal experimentado, ou seja, sem uma "cultura institucional". Em sua gestão é criado na Secretaria de Agricultura o Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários (maio/83); posteriormente, subordinado a Secretaria de Justiça, a Comissão de Assuntos Fundiários (novembro/83) e, finalmente, a Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários (maio/86).

Entendemos que a luta de classes e a dominação política estão inscritas na estrutura institucional do Estado, ou seja, a política de Estado é resultante das fissuras, divisões e contradições internas do Estado geradas pelo poder das classes que está materializado em sua armação institucional, bem como pelo pessoal do Estado. Neste sentido, estamos trabalhando o Estado "como una relación, más exactamente como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se espresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado." (POULANTZAS, 1986:154)

O Governo Brizola ao criar um aparato fundiário, internalizou a luta pela terra na ossatura material do Estado. Longe de se restringir a uma medida de cunho administrativo, o Poder Executivo ao utilizar o mecanismo de seletividade estrutural do Estado (OFFE, 1984) tornou a questão fundiária fluminense passível de tratamento político, isto é, trouxe a questão da luta pela terra para a órbita da gestão do Estado, reconhecendo-a como pensável politicamente.

A criação de aparatos, a formulação e as inovações ocorridas na política fundiária do Governo Brizola não são aqui entendidas exclusivamente como respostas às necessidades ou exigências dos grupos de interesse envolvidos na questão, pois a transformação das "necessidades/exigências" em "políticas" é mediada por mecanismos de seletividade do Estado (estrutura, ideologia, processo e

repressão) que determinam quais "inputs" serão ou não admitidos como temas que mereçam elaboração. Conforme OFFE (1984:37), "o problema ao qual o desenvolvimento político estatal reage é o problema da compatibilidade precária de suas próprias instituições e serviços", ou seja, é uma questão relacionada também à "inconsistência e racionalização interna" das estruturas de organização do sistema político para compatibilizar interesses contraditórios.

A internalização da luta pela terra, a utilização de instrumentos de política fundiária, a forma de atuação do aparelho repressivo e do pessoal do Estado lotado no órgão de terras, mediada pelos móveis e formas de luta dos movimentos sociais, revelaram as contradições existentes intra e inter aparatos do Estado envolvidos na questão agrária fluminense.

## **2. Apresentação do Objeto Empírico**

Na década de 80, de forma semelhante ao pré-64, a questão da Reforma Agrária voltava a assumir lugar de destaque no cenário político nacional. Entretanto, esta re-politização da questão agrária deu-se em um país que passou por um intenso processo de "modernização da agricultura" no qual os complexos agroindustriais passaram a ter um peso expressivo, e cujo perfil era predominantemente urbano, ou seja, cuja população concentrava-se nas grandes cidades, o que em seu conjunto significava uma realidade distinta daquela dos anos 60.

O estado Rio de Janeiro reproduziu de modo intenso e específico este processo de urbanização, de tal forma que, em 1980, concentravam-se em sua Região Metropolitana 80% da população, enquanto 92% residia em áreas urbanas. Se em outras unidades da federação o êxodo rural foi consequência da industrialização da agricultura, no caso fluminense, o fator gerador de conflitos fundiários e expulsão do campo foi a vocação turística e urbana, atribuída ao estado pelos governos federais e estaduais, e o desequilíbrio intersetorial da economia fluminense que levou a um processo de decadência do setor primário.

Este quadro de crise urbana e a conjuntura política tornaram politicamente pensáveis e viabilizaram determinadas iniciativas. Enquanto no pré-64 os conflitos fundiários fluminenses envolveram basicamente "posseiros" e "grileiros" (GRYNSZPAN,1987), na década de 80, refletindo um aprofundamento dos problemas gerados pelo inchamento das cidades, verificou-se que, além da continuidade de antigos conflitos envolvendo famílias de posseiros representados pelo Movimento

Sindical de Trabalhadores Rurais, emergiram, no processo de luta pela terra, novos atores: trabalhadores da periferia urbana ocupando terras para desenvolver atividades agrícolas, com a mediação da Comissão Pastoral da Terra e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Sem uma proposta prévia de política fundiária, a relação do Governo Brizola com os movimentos de luta pela terra caracterizou-se pela busca de instrumentos de intervenção, dentro das limitações constitucionais de um Estado-Federado e pela não utilização do aparelho repressivo de Estado para conter os movimentos sociais.

Há que se ter em conta que a constituição de órgãos de terra se dá em meio a uma competição política, no campo das propostas e medidas efetivas para encaminhamento da questão agrária, estabelecida entre o Governo Brizola, cujo mandatário tinha um passado político fortemente ligado à questão, os governos Figueiredo (transição política) e Sarney, no qual se verifica a tentativa de implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária e com outros governos estaduais - potenciais candidatos à presidência da república, competição esta, permeada pelo objetivo de construir uma imagem nacional positiva.

Esta dissertação foi concebida em cinco capítulos, cuja estrutura é sucintamente descrita a seguir. O primeiro capítulo tem como objetivo a caracterização da questão agrária fluminense, em suas diversas dimensões. Ao mesmo tempo, demonstra-se em que medida e de que forma ela se constitui enquanto objeto de intervenção para o Estado no período 1950-1982. Isto implicou em discutir elementos como a decadência agrícola estadual, a possibilidade de constituição de áreas de um certo dinamismo e a produção histórica desta situação. Ainda no que se refere à natureza da questão agrária fluminense, é explicitada a diferença entre os conflitos dos anos 50/60 (onde havia uma iniciativa política), dos anos 70 (onde os trabalhadores ficam na total defensiva) e dos anos 80 onde, além da continuidade dos antigos conflitos e da retomada de algumas iniciativas, há a emergência de novos atores, mediadores e representantes, numa nova conjuntura, colocando novos problemas para o Estado, entre eles o de que grande parte da população que vai ocupar terras não é constituída por um campesinato "típico".

No segundo capítulo resgatamos, através de documentos oficiais e entrevistas, as propostas do Partido Democrático Trabalhista (PDT), de Brizola na campanha eleitoral e do Plano de governo para

o agro nacional e fluminense, relacionando-as com suas respectivas conjunturas e analisando a evolução e lugar da questão agrária no discurso pedetista. Além de tratar o ressurgimento de uma proposta trabalhista no cenário político nacional matizada por um discurso social-democrata, o capítulo apresenta uma análise do quadro político-partidário fluminense. Neste esforço, inclui-se a análise da natureza do perfil oposicionista de Leonel Brizola.

O novo governo assume em meio a intenso processo de ocupações de áreas urbanas na cidade do Rio de Janeiro - um fato inédito na história do estado - o que demandou rápidas ações administrativas. Num segundo momento, ainda inexistindo órgão de terras à nível estadual, verifica-se a re-emergência de antigos conflitos envolvendo posseiros, ameaçados de despejo judicial e/ou expulsão violenta, bem como a primeira ocupação de terras no período pesquisado, realizada basicamente por famílias de trabalhadores da periferia urbana, com o intuito de desenvolver atividades agrícolas. No terceiro capítulo objetiva-se demonstrar que a disputa pela hegemonia da condução dos conflitos fundiários (urbanos e rurais), estabelecida entre três secretarias estaduais, através de programas emergenciais e atribuições específicas de cada pasta, foi o embrião no interior do Estado para a constituição do primeiro aparato fundiário após vinte anos de "despolitização" da questão agrária fluminense à nível estadual.

No quarto capítulo é analisada a internalização da luta por terra na armação material do Estado, como resposta aos fatos políticos gerados pelos movimentos sociais de luta pela terra que revelaram a inconsistência do acervo de instituições existentes e a necessidade de racionalização interna do Estado para compatibilizar os interesses contraditórios de trabalhadores urbanos e rurais e proprietários de terras.

Inserido numa conjuntura de intensa politização da questão agrária e em meio a uma competição política pela visibilidade de propostas e práticas efetivas para uma reforma da estrutura agrária, o processo de constituição e complexificação do aparato fundiário estadual e sua autonomização institucional, não se deu de forma linear, mas no bojo de uma disputa envolvendo pressões e contrapressões. Da mesma forma, dada a inexistência de "cultura institucional", as primeiras intervenções do órgão de terras se dão no "ensaio e erro", provocando reflexos nas reivindicações formuladas pelos movimentos de luta pela terra.

No quinto e último capítulo, analisa-se inicialmente a relação entre os poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário, mediada pelos conflitos de terra e instrumentos de política fundiária utilizados pelo Governo Brizola, bem como a forma de atuação do aparelho repressivo de Estado frente às formas de luta pela terra e do pessoal do Estado lotado no órgão de terras desde a configuração do conflito até a consolidação econômica dos assentamentos e áreas conflagradas. Em seguida, analisamos a prática do Governo Brizola, num jogo complexo de forças, em sua relação com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e com o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais.

A seleção deste objeto empírico está associada a três experiências profissionais vividas pelo autor desta dissertação: 1ª) Projeto Fundiário Corumbiara/INCRA, no então Território Federal de Rondônia, 2ª) Instituto de Terras do Amazonas - ITERAM (ambas entre 1978 e 1981) e 3ª) Secretaria de Agricultura e de Planejamento durante o primeiro Governo Brizola. Neste sentido este trabalho também representa uma "amarração" de minha vivência na questão agrária, enquanto "pessoal do Estado".

### **3. Metodologia da Pesquisa**

Ao considerarmos que, por um lado, o tema eleito - ação de governos estaduais sobre a questão agrária - vem sendo muito pouco explorado pela bibliografia corrente e, por outro, a forma como os autores trabalhados nesta pesquisa analisam o Estado e sua relação com as classes sociais e grupos de interesse, em sociedades industriais de países do capitalismo central, entendemos como procedente e acatamos a sugestão de Gero Lenhardt e Claus Offe, que vai ao encontro da "neutralidade axiológica" defendida por Max Weber:

Parece ser imprescindível para uma pesquisa sociológica, especialmente tendo em vista o acervo reduzido de fundamentos teóricos e empíricos generalizáveis, que essas investigações, pelo menos por enquanto, tenham caráter antes retrospectivo que prospectivo e sejam realizadas com finalidades empírico-analíticas e não com as intenções normativas de assessorar ou "aperfeiçoar" (OFFE, 1984: 41).

A opção que adotamos foi a de proceder uma pesquisa empírica conjugada a reflexões analíticas sobre o objeto de estudo que permitissem trabalhar os dados levando-se em conta sua relação e inserção naquela conjuntura determinada. A metodologia empregada no procedimento de pesquisa

dividiu-se em seis etapas:

1ª) levantamento bibliográfico que nos permitisse abordar as questões teóricas surgidas no decorrer da pesquisa;

2ª) levantamento bibliográfico sobre os móveis e formas de luta por terra no Rio de Janeiro a partir da década de 50, enfatizando a atuação dos governos federal e estadual na trajetória agrária fluminense;

3ª) levantamento das propostas e da política desenvolvida pelo Governo Brizola na questão fundiária, através do programa do partido, documentos oficiais, relatórios, atribuições e realizações dos órgãos de terra, Diário Oficial do Rio de Janeiro e Plano de governo;

4ª) levantamento e sistematização de materiais de arquivo da Comissão Pastoral da Terra, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura, do CEDI e dos jornais da grande imprensa, no que se refere a questões específicas;

5ª) entrevistas com dirigentes e pessoal do Estado lotado nos órgãos de terra, com lideranças dos organismos de representação dos trabalhadores rurais e com assessores de suas entidades de apoio, o que possibilitou, ao explicitarem suas versões, o confronto dos propósitos de cada setor envolvido dentro e fora do aparelho de Estado;

6ª) levantamento de dados sobre casos concretos de conflitos de terra, visando analisar o relacionamento entre o governo estadual e trabalhadores rurais, desde a configuração do conflito até sua estabilização, via transferência, desapropriação, regularização fundiária e compromissos de apoio material.

## 1. QUESTÃO AGRÁRIA FLUMINENSE E O ESTADO

A natureza da questão agrária fluminense está intimamente vinculada ao processo de urbanização e metropolização do estado, que reproduziu de modo intenso o modelo de desenvolvimento concentrador e excludente adotado no Brasil.<sup>1</sup>

Este processo de urbanização está associado a uma grande disparidade regional - concentração espacial e setorial da economia fluminense, em que as áreas de maior dinamismo econômico foram privilegiadas por sua localização e principalmente por fatores políticos tais como a possibilidade de atrair grandes investimentos públicos infraestruturais. Este desequilíbrio conformou, nas últimas décadas, um processo de decadência econômica.

Entre 1940 e 1985, o estado perdeu importância enquanto centro econômico frente ao restante do país em todos os ramos de atividade (agricultura, indústria, comércio, intermediários, financeiros, governo e outros serviços). A queda de participação na renda interna brasileira é particularmente forte na agricultura: de 5,48% em 1939 para 1,2% em 1980, inclusive quanto ao nível da renda interna do estado: de 6,51% em 1939 para 1,2% em 1980. No que se refere ao conjunto dos ramos de atividade, a queda de participação da renda do estado na renda nacional, em 1980, reduz-se praticamente à metade da participação em 1939 - de 21,69% para 11,70% (UFF,1986).<sup>2</sup>

No início do modelo de desenvolvimento através da substituição de importações, as indústrias buscaram as regiões que ofereciam melhores condições infraestruturais e mercado consumidor capaz de absorver a produção. Assim, as microrregiões do Rio de Janeiro, Fluminense

---

<sup>1</sup> O Rio de Janeiro é o estado de maior densidade demográfica do país e apresenta um altíssimo grau de urbanização - 92% da população em 1980 vivia nos centros urbanos - e de metropolização: no mesmo ano residia na região metropolitana 81% da população estadual (UFF, 1986; IBASE, 1982).

<sup>2</sup> Quanto aos dados fornecidos em UFF (1986): "entende-se por Estado do Rio de Janeiro sempre a área correspondente aos antigos estados do Rio de Janeiro e Guanabara." (UFF, 1986: 3)



do Grande Rio e Vale do Paraíba passam a aglutinar as unidades fabris. Em 1980, estas microrregiões eram responsáveis por 89% da produção industrial do estado (DWECK, 1987).

Apesar da perda na participação a nível nacional, é uma característica estrutural do estado o peso expressivo do comércio e dos serviços na formação do produto e emprego. Segundo CUNHA (1986), desde 1940 este setor absorve mais da metade da força de trabalho. Estão aí incluídos tanto as empresas de serviço e o sistema financeiro, de grande importância na capital, como também um vasto segmento de trabalhadores por conta própria (biscateiros, pequenos comerciantes, etc.).

Ao confrontarmos esse processo de "terciarização" do emprego com a queda ininterrupta da geração de emprego no setor primário (de 28,2% da população economicamente ativa em 1940 para 4,8% em 1985 (UFF, 1986:8)), podemos afirmar que parte significativa da população que levou ao inchamento dos grandes centros e a "terciarização" do emprego é de origem rural. Devido à sua não-qualificação profissional, esses contingentes são remetidos para o setor informal da economia ou para o desemprego.

A intensidade do êxodo rural fluminense fica demonstrada nesta análise de suas migrações internas:

Na década de 70 apenas 32,6% dos migrantes de procedência rural e destino urbano são naturais do Rio de Janeiro, indicando um "esgotamento" do meio rural estadual, relativamente, como frente migratória. Assim, o fluxo rural-urbano representou apenas 13,4% do movimento total dentro do Estado e, em termos totais, 70% dos fluxos, aproximadamente, são urbano-urbano. (UFF, 1986: 9)

Estes elementos, subsidiam uma primeira aproximação à análise da relação entre Estado e movimentos sociais de luta pela terra nos anos 80. Diferente de outros estados, em que a "proletarização passiva" de produtores rurais esteve associada ao processo de industrialização da agricultura<sup>3</sup>, no caso desta unidade federativa, deve-se atribuir maior peso ao seu intenso processo de urbanização que, devido à especulação imobiliária principalmente nas regiões Metropolitana e de interesse turístico, causou a dissolução das formas agrárias de vida e de trabalho e o êxodo

---

<sup>3</sup> Segundo OFFE (1984), o processo de industrialização capitalista, em seus diferentes estágios, é acompanhado de processos de desorganização e mobilização da força de trabalho que, levam à destruição das formas de trabalho e

rural da maioria das famílias atingidas.

A desapropriação dos lavradores fluminenses de seu principal meio de produção - a terra, acarretou, além dos efeitos negativos da urbanização na produção de gêneros alimentícios, problemas estruturais para o Estado na cidade e conflitos sociais no campo. Na primeira,

o problema da integração da força de trabalho no mercado de trabalho, do lado da oferta, a institucionalização das esferas existenciais e dos riscos vitais, "não-integráveis" na relação de trabalho assalariado, e a regulamentação quantitativa da relação entre oferta e demanda no mercado de trabalho (OFFE, 1984: 23/4).

No segundo, devido a que uma minoria rejeitou, através da resistência e da ocupação de terras, a "proletarização passiva". Esta é a gênese da natureza da questão agrária dos anos 80 e a raiz de sua profunda imbricação com a questão urbana.

### **1.1. A conformação da questão agrária e as primeiras intervenções do Estado**

A deterioração da agricultura fluminense e os processos de especulação imobiliária, grilagem, êxodo rural e concentração fundiária provocaram transformações nas relações sociais - a tensão social caracteriza o agro fluminense nas últimas quatro décadas, o que demandou dos governos federal e estadual a execução de políticas, face às reivindicações e formas de luta pela terra dos movimentos sociais no campo fluminense.

O modelo primário exportador teve como principal característica o privilegiamento de culturas que alcançavam bons preços no exterior, exploradas no sistema de monocultura, em detrimento das culturas alimentares para o abastecimento interno. Com o esgotamento dos ciclos econômicos (cana, café e laranja), inserido na decadência econômica fluminense e também devido à malária que assolava a Baixada Fluminense, verifica-se o abandono da região e a ocorrência de sucessivas crises de abastecimento durante e imediatamente após a II Guerra<sup>4</sup>. A diversificação das culturas agrícolas e a criação de um "cinturão verde" em torno da Guanabara transformou-se em uma prioridade inadiável.

Para resolver o problema do abandono da agricultura fluminense, a apropriação indébita de

---

subsistência até então habituais - "proletarização passiva".

<sup>4</sup> Sobre os ciclos econômicos de Nova Iguaçu, principal município da Baixada Fluminense, e sua decadência

terras públicas e a insalubridade da região, em julho de 1933 o então presidente Getúlio Vargas criou a Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense para estudar as iniciativas anteriores<sup>5</sup> e propor um plano geral para recuperação da região, que incluía, dentre outros projetos, o fomento da colonização. Todavia, o total desconhecimento da União de seu patrimônio real na Baixada Fluminense, devido às sucessivas ocupações e à inexistência de um cadastro de terras públicas, levou o governo a instalar a Primeira Comissão Revisora de Títulos de Terra em 1938, prevendo que a União se apropriaria de todas as terras incluídas no Plano de Colonização cujos donos não conseguissem comprovar a propriedade, revertendo-se assim o ônus da prova a todo aquele que se julgasse com direito sobre a terra (GRYNSZPAN, 1987).

Esta medida possibilitou à União apropriar-se de grandes extensões de terra e, entre 1931 e 1955, implantar sete Núcleos Coloniais, ocupando uma área total de 49.678 hectares e beneficiando 3.012 famílias de produtores rurais. Deles somente um situava-se fora da Baixada Fluminense<sup>6</sup>.

Os investimentos públicos em infraestrutura e colonização surtiram inicialmente efeitos positivos para o abastecimento alimentar do Rio de Janeiro:

Essas unidades viveram fases de apogeu e declínio, este muito mais em função do avanço da urbanização e da especulação imobiliária. Pode-se afirmar que, entre 1945 e 1962, grande parte dos hortigranjeiros que abasteciam o Rio de Janeiro provinham desses "cinturões", hoje transformados em "aprazível" conjunto de "sítios de recreio" que eventualmente produzem para o mercado (AREZZO, 1986:17).

Esta descaracterização de áreas agrícolas pelo processo de urbanização representou o efeito perverso das obras infraestruturais, face à conformação de um imenso "cinturão especulativo", visto que os conflitos fundiários e a luta pela terra no pré-64 concentraram-se exatamente na Baixada Fluminense após as obras de saneamento. Estas, ao recriarem uma "fronteira interna", promoveram a valorização das terras antes insalubres, atraindo especuladores

---

econômica, ver PEREIRA (1978).

<sup>5</sup> Treze comissões consecutivas a partir de fins do século XIX (GRYNSZPAN, 1987).

<sup>6</sup> Núcleos Coloniais: "Santa Cruz" (municípios do Rio de Janeiro e Itaguaí), "São Bento" (Nova Iguaçu e Duque de Caxias), "Tinguá" (Nova Iguaçu e Duque de Caxias), "Duque de Caxias" (Magé e Duque de Caxias), "Santa Alice" (Itaguaí e Piraí), "Papucaia" (Cachoeiras de Macacu) e "Macaé" (Macaé). Dados extraídos de AREZZO (1986). Sobre os Núcleos Coloniais, as dimensões assumidas na questão agrária deste período, o debate suscitado e sua

de fora da região, que visavam o lucro rápido com a implantação de loteamentos urbanos e atividades turísticas e recreativas.

Os conflitos fundiários neste período ocorreram principalmente entre "grileiros" e "posseiros" - identidades construídas no processo de luta por terra (ARAÚJO, 1989; GRYNSZPAN, 1987).<sup>7</sup>

A valorização das terras levou a um grande número de despejos judiciais e/ou expulsões (via gado solto nas plantações, mudanças nas relações de trabalho, etc.) de trabalhadores rurais que iniciaram um processo de resistência organizada tendo como principal reivindicação junto ao Estado o direito de usucapião.

As ocupações de terras, realizadas de maneira isolada por famílias de pequenos produtores em terras não-exploradas, não eram fatos novos na Baixada. Todavia, com a criação das primeiras organizações camponesas, elas mesmas passaram a incentivar e liderar algumas ocupações de terras por grande número de famílias<sup>8</sup>. Eram, em sua maioria, "ocupações de retorno", ou seja, assumiram a forma de uma volta à terra à qual os "posseiros" achavam que tinham direitos. Também ocorreram ocupações em terras aparentemente sem dono ou públicas (GRYNSZPAN, 1987:189/190).

Além de lavradores com características tipicamente camponesas, as ocupações neste momento já contavam com a participação, embora minoritária, de

peças não interessadas em produzir nas terras que ocupavam, ou que apenas desejavam ter um lugar onde morar sem, no entanto, abandonar suas atividades urbanas, antigos camponeses que haviam migrado para as cidades e mesmo pessoas que nunca haviam vivido no campo... (GRYNSZPAN, 1987:178/9).

A reivindicação da desapropriação das terras em litígio, tanto nas resistências ao despejo quanto nas ocupações, aparece, de forma mais clara, como uma exigência da I Conferência dos

---

importância para a produção de alimentos, ver: CAMARGO (1981) e STEIN (1991).

<sup>7</sup> Conforme GRYNSZPAN (1987), eram considerados "grileiros": "os que se apoderam de terras alheias através de documentação falsa", "falsos donos, que apareciam de repente", "prepostos dos verdadeiros interessados no despejo" e "inclusive proprietários legítimos". Enquanto que a categoria "posseiro" articulava os interesses de diferentes tipos de lavradores que exploravam áreas até então abandonadas e de titulação duvidosa como arrendatários, detentores de posse, parceiros, moradores, etc.

<sup>8</sup> Sobre a criação das primeiras organizações camponesas, a nível estadual, para defesa dos interesses de posseiros,

Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Estado do Rio de Janeiro, realizada em Niterói (agosto/59). A mudança da reivindicação do usucapião para a de desapropriação deu-se por que as lideranças do movimento consideravam a primeira ineficaz, até inatingível, pois viam os juizes, aos quais cabia a decisão sobre a ação de usucapião, como aliados dos grileiros (GRYNSZPAN, 1987).

A mudança do eixo reivindicatório não significava uma transferência da solução dos litígios fundiários exclusivamente para o Poder Executivo, dada a necessária mediação do Judiciário em ações desapropriatórias. Entretanto procurava, além de uma resposta mais rápida para os conflitos, principalmente o envolvimento dos governos estadual e federal na questão fundiária. Esperava-se que, com o peso de sua representação política, delegada pelo voto, e, por isso mesmo, mais suscetível às pressões populares, somassem esforços aos movimentos de luta pela terra que, em seu conjunto, traduziam uma "pressão pela Reforma Agrária"<sup>9</sup>.

A dimensão nacional que a luta pela terra e a politização da questão agrária assumem no pré-64, particularmente após o Congresso dos Trabalhadores Rurais de 1961, levaram os governos estaduais e federal a procurar dar respostas a algumas das demandas e a tentar atrair os trabalhadores rurais para a esfera do Poder Executivo via diferentes instrumentos, introduzindo-se, assim, no campo de luta pela representação deste segmento social.

Alguns governadores, como Mauro Borges (GO), Carvalho Pinto (SP), Cid Sampaio (PE), Leonel Brizola (RS) e Roberto da Silveira/Celso Peçanha (RJ), tomaram iniciativas em seus estados com a preocupação de dirimir conflitos e alterar suas estruturas fundiárias<sup>10</sup>. Essas propostas eram referentes ao aumento da tributação das terras pouco ou não exploradas, desapropriações das áreas em conflito, assentamento de lavradores sem terra, regularização fundiária e criação de canais institucionais para o tratamento da questão.

Até o ano de 1959, no Rio de Janeiro, o tratamento da questão fundiária pelo Estado deu-se fundamentalmente ao nível dos órgãos federais (Serviço de Irrigação, Reflorestamento e

---

arrendatários, parceiros e sem-terras, ver PUREZA (1982), ARAUJO (1989) e GRZYNSZPAN (1987).

<sup>9</sup> Esta era uma palavra de ordem que estava ganhando peso em diversas correntes políticas. Sobre a questão da Reforma Agrária no Brasil nesse período, ver MEDEIROS (1982), CAMARGO (1981), DELGADO (1985), DELGADO (1989), SILVA (1971).

<sup>10</sup> Ver: TOLENTINO (1990), ECKERT (1984), AZEVEDO (1982) e BASTOS (1984).

Colonização - SIRC, Divisão de Terras e Colonização - DTC e Instituto de Imigração e Colonização - INIC), vinculados ao Ministério da Agricultura (AREZZO,1986:51).

Nos governos estaduais fluminenses da década de 50, a relação do Estado com os movimentos de luta pela terra foi marcada pela atuação do aparelho repressivo:

O assédio da classe dos proprietários contra os "posseiros" durante a década de 50 teve o respaldo dos governos estadual de Amaral Peixoto (PSD - 1951 a 1954) e de Miguel Couto Filho (PSD, posteriormente PSP - 1955 a 1958). A força do pessedismo fluminense afirmava-se através do apoio aos coronéis do interior, mecanismo que garantia o controle eleitoral quase que absoluto das massas rurais. A repressão aos embrionários movimentos de resistência, apesar da intervenção constante do aparelho policial, baseava-se muito mais na cobertura à ação de milícias privadas sob o comando dos donos da terra. (ARAUJO, 1989: 46)

Entretanto, segundo GRYNSZPAN (1987), devido à crise do PSD fluminense e ao progressivo rompimento da aliança PSD-PTB, o Governador Miguel Couto Filho, na busca de dividendos eleitorais, promoveu a transferência de lavradores expulsos de Xerém (Duque de Caxias) para as terras do patrimônio estadual em Casemiro de Abreu e, em 1958, decretou a desapropriação das fazendas Limeira e Santo Antônio do Mato, em Nova Iguaçu.

Com a eleição de 1958, há mudanças neste quadro. Roberto Silveira, Vice-Governador pelo PTB no Governo Miguel Couto Filho, rompe com o PSD e apoiado numa coligação de vários partidos (PTB, UDN, PDC e PSB), "Coligação Popular-Nacionalista", vence a eleição, enquanto que Celso Peçanha foi eleito para Vice-Governador pelo PSD, numa coligação do PSD, PRP e PST.<sup>11</sup>

O "Governo Popular", como se autodenominava, visou principalmente a estruturação da Secretaria de Trabalho e Serviço Social que, segundo seu secretário, seria o principal instrumento do governo para aproximar-se do "povo". Dentre as medidas propostas para alcançar este objetivo, tinha lugar de destaque o Plano Piloto de Ação Agrária (PPAA). Esse plano elegia municípios prioritários para desenvolver a delimitação das terras em litígio cultivadas por posseiros (Nova Iguaçu, Caxias, Magé, São João da Barra, Casemiro de Abreu) e demarcação de

---

<sup>11</sup> Sobre a eleição de Roberto Silveira/Celso Peçanha e o rompimento do pacto populista no antigo Estado do Rio de Janeiro (1958-1964), ver: VIEIRA (1982).

terras devolutas (Parati, Campos, São Fidélis, Santa Maria Madalena, Conceição de Macabu). Por outro lado, a tributação e a desapropriação de terras seriam os principais instrumentos de política agrária: enquanto as "pequenas propriedades rurais produtivas" ficariam isentas do imposto territorial, as grandes propriedades que não fossem exploradas em, pelo menos, um terço do total da área aproveitável, pagariam em dobro o imposto territorial (ERJ, 1959)<sup>12</sup>. O projeto de lei propunha a obrigatoriedade dos proprietários rurais de declararem o justo valor de suas terras para "efeito de possível indenização por desapropriação estadual".

Especificamente sobre este ponto, concentrou-se a resistência das bancadas mais conservadoras na Assembléia Legislativa, dentre elas a da UDN que fazia parte da "Coligação Popular-Nacionalista" e do "Governo Popular". Esta conjuntura levou a que o Poder Legislativo autorizasse o governo a elaborar um "Plano de Colonização e de Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado" (Lei nº 3.951, de 24.06.59), visando restringir a margem de atuação do governo às terras públicas e também eliminar a obrigatoriedade da "justa declaração" do valor das terras. Apesar disso, com base nesse Plano, o governo estadual, entre 1959 e 1962, declarou como de utilidade pública, para fins de desapropriação, dezoito imóveis rurais em litígio, sendo que onze localizavam-se na Baixada Fluminense.<sup>13</sup>

Estas desapropriações visaram equacionar três problemas, que se interligam numa relação causa-consequência: 1) garantir o abastecimento alimentar; 2) eliminar os focos de tensão social, através da manutenção de famílias de produtores rurais no campo e 3) ordenar o intenso processo de urbanização do estado, incrementado pelo de industrialização (BRASIL, 1941; NITERÓI, 1960, 1960a, 1961, 1961a e 1962; PEREIRA, 1962).

As desapropriações atenderam às reivindicações tanto de famílias de posseiros ameaçados de expulsão/despejo, quanto daquelas que recentemente tinham ocupado terras agricultáveis não exploradas (inclusive terras públicas griladas) de forma coletiva e organizada, como foi o caso das

---

<sup>12</sup> Da mesma forma, o imposto territorial assumiu lugar de destaque na proposta de intervenção fundiária do Governo Carvalho Pinto (1959-1962), em São Paulo (TOLENTINO, 1990).

<sup>13</sup> São eles: Baixada Fluminense: São Pedro e Tenente Pacheco (Nova Iguaçu); São José da Boa Morte (Cachoeiras de Macacu); São Lourenço, Capivari, Penha-Caixaõ e Piranema (Duque de Caxias); Santa Alice (Itaguaí); Vargem Grande (Itaboraí/Cachoeiras de Macacu) e Rio do Ouro e Cachoeiras (Magé). Outros Municípios: Paratimirim e Independência (Parati); Largo, Ponta do Largo e Atalho (São João da Barra); Engenho do Mato (Niterói) e Rio das Ostras (Casemiro de Abreu). (GRYNSZPAN, 1987: 195/6)

Fazendas Santa Alice (um dos Núcleos Coloniais criados por Vargas) e Vargem Grande (GRYNSZPAN, 1987).

A inserção de um setor especializado no organograma de uma das secretarias estaduais, possibilitou a internalização da luta pela terra na ossatura material do Estado (POULANTZAS, 1986), ou seja, o Poder Executivo, ao utilizar o mecanismo de seletividade estrutural do Estado (OFFE, 1984), revelou e pretendeu conformar uma dada correlação de forças, posto que tornou a questão fundiária fluminense passível de tratamento político pelo poder público.

No que se refere ao relacionamento entre o governo estadual e os movimentos sociais no campo fluminense entre 1959 e 1962, devemos ressaltar as diferentes práticas adotadas pelos governadores, conforme análise de GRYNSZPAN (1987). Devido à hegemonia na organização das lutas camponesas por lideranças vinculadas ao Partido Comunista Brasileiro, incluiu-se na estratégia do Governo Roberto Silveira a utilização do "Plano de Ação Agrária" (como ficou conhecido), tendo como executor Aldio Leite, para a formação de associações de lavradores e sua agregação na Federação dos Lavradores do Estado do Rio de Janeiro - FLERJ (julho/1960)<sup>14</sup>, em oposição aos comunistas que, a partir da I Conferência Estadual dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas Fluminenses (agosto/1959), criaram a Federação das Associações de Lavradores do Estado do Rio de Janeiro - FALERJ. Com isso visava-se, ao atrair os "novos atores" para a órbita política do governador, capitalizar os possíveis dividendos eleitorais numa conjuntura de politização da questão agrária.

Com a morte de Roberto Silveira em acidente aéreo (fev/61), o Vice-Governador Celso Peçanha assume sob a pressão da FALERJ e de setores da esquerda para que a nomeação do próximo executor do "Plano" fosse feita por indicação das entidades representativas dos lavradores o que, acrescido do seu perfil e pretensões políticas, contribuíram para o governador aceitar a indicação do economista Domar Campos para executor do Plano, sendo substituído em maio de 1961 pelo agrônomo Irênio de Matos Pereira, em cuja posse estariam representantes das duas federações. Irênio atuaria de modo mais próximo à FALERJ, enquanto que a FLERJ ficaria abandonada no Governo Celso Peçanha. Com a desincompatibilização de Celso Peçanha (jul/62), assume o governo Carvalho Janotti, que manteve Irênio à frente do Plano. Entretanto, por sua



atitude de apoio às lutas por terra, os proprietários rurais exigiram do governador sua destituição por considerá-lo um "agitador e instigador de invasões de terras".<sup>15</sup>

O modo como o Poder Executivo vinha encaminhando a questão, ou seja, através de vários decretos de desapropriação, e a forma de atuação do pessoal do Estado lotado no órgão de terras, favorável aos trabalhadores rurais, levaram a que se desenvolvesse uma "luta surda entre o Judiciário e o Executivo fluminense" (GRYNSZPAN, 1987: 186).

O Governo Badger da Silveira (1963-golpe de 64) se caracterizou quer pela continuidade das práticas desenvolvidas por seu irmão (Roberto Silveira), quer por mudanças efetuadas na política fundiária, quando comparado ao Governo Celso Peçanha. Na linha da continuidade, ante a intensificação dos movimentos de ocupação de terras, Badger nomeou um padre, assistente eclesiástico da Federação dos Círculos Operários Fluminenses - FCOF, para executor do Plano Agrário. Através dos Círculos Operários e em associação com a FLERJ, ele atuou no sentido de formar organizações camponesas em oposição àquelas estimuladas pelos comunistas e vinculadas a FALERJ, desestruturar as organizações apoiadas pelo PCB, fortalecer aquelas sob seu comando e atrair os lavradores ligados à FALERJ. Por outro lado, em seu governo, além de reprimir os movimentosa camponeses e expulsar os lavradores das terras que ocupavam, Badger da Silveira procurou eliminar as lutas no campo promovendo a colonização das terras públicas estaduais, ou seja, sem a utilização de decretos de desapropriação, o que aproximava o Plano Agrário daquele aprovado pela Assembléia Legislativa durante o governo Roberto Silveira ("Plano de Colonização e Aproveitamento ...").

De maneira semelhante à atuação do governo estadual fluminense, o Governo João Goulart (PTB), face à conjuntura política nacional em que assume a presidência, após a renúncia de Jânio Quadros (sob o controle do Congresso e ampla margem de desconfiança de diversos setores), opta por uma via de mobilização para buscar suporte político junto às populações rurais. Todavia, dada a competência legal do governo federal, a tentativa de atrair o campesinato se dá de modo mais intenso. Esta política está relacionada ao processo de politização da questão agrária e às características nacionais que assumia a mobilização do campesinato. Tal investida, conforme

---

<sup>14</sup> Por não ter base nas lutas, ficou conhecida como "federação fantasma".

<sup>15</sup> Como veremos adiante, Domar Campos e Irênio de Matos Pereira viriam a integrar, no Governo Brizola (1983-

CAMARGO (1981), pode ser aferida pela ênfase especial dada à Reforma Agrária pelo governo, pela proliferação de projetos, decretos e portarias relativas à sindicalização rural, pelas recomendações explícitas para que fossem desobstruídos os canais de reconhecimento dos sindicatos<sup>16</sup>, pela aprovação, no início de 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural, estendendo-lhes os benefícios já obtidos pelo trabalhador urbano, e pela criação, em dezembro de 1962, da Superintendência de Política Agrária - SUPRA.

A intensificação da mobilização camponesa, apoiada e incentivada pelo governo federal e alguns dos governos estaduais na busca de suporte político, não foi suficiente para a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de Reforma Agrária de Goulart (Emenda Bocayuva Cunha), pois representou um divisor de águas dentre as outras propostas partidárias, mais interessadas em defender os interesses da burguesia nacional industrial e agrária (modernização da agricultura), que se uniram contra a proposta do governo. A rejeição do projeto inviabilizava economicamente as desapropriações, pois era proposta a alteração do artigo 141 da Constituição Federal para que as desapropriações por interesse social, não fossem feitas com indenização prévia e em dinheiro, mas sim com Títulos da Dívida Pública, resgatáveis a longo prazo.

A partir da atuação da SUPRA, em 1963 o governo federal passou a centralizar e intervir diretamente na questão fundiária fluminense. Esta intervenção deu-se de forma intensa, pois a maioria dos decretos de desapropriação emitidos por João Goulart concentraram-se nas áreas conflagradas do Rio de Janeiro (ERJ, 1991).<sup>17</sup>

Desta forma, enquanto no Congresso Nacional se travava um debate em torno da Reforma Agrária, em meio a intensa politização da questão agrária, a ação do Estado no Rio de Janeiro,

---

1987), o primeiro setor especializado em assuntos fundiários, vinculado a uma das secretarias estaduais.

<sup>16</sup> Até então no Rio de Janeiro nem a Federação (FALERJ) nem as associações de lavradores (Associação dos Lavradores Fluminenses - ALF, Sociedade dos Lavradores e Possesores de Pedra Lisa, etc.) eram órgãos sindicais, mas sim entidades civis registradas em cartório. Somente a partir de novembro de 1962 "...os produtores autônomos, pequenos proprietários, arrendatários e trabalhadores autônomos, que explorassem atividade rural, sem empregados, em regime de economia familiar ou coletiva, eram considerados trabalhadores." (GRYNSPAN, 1987: 118) Sobre o processo de transformação de associações em sindicatos de trabalhadores rurais, ver: MEDEIROS (1989).

<sup>17</sup> Entre janeiro de 1963 e o golpe de 64, o governo federal, através da SUPRA, declarou como de interesse social para fins de desapropriação (BRASIL, 1962), dez áreas no estado, sendo que apenas duas fora da Baixada Fluminense: Penha-Caixaão, Piranema, Capivari e Mato Grosso (Duque de Caxias); Santa Alice (Itaguaí); Cachoeirinha e Tocaia (Magé); Floresta (Paracambi); Agro-Brasil (Cachoeiras de Macacu) e Imbé (Campos).

entre 1959 e 1964, deu-se basicamente através da desapropriação de vinte e oito áreas conflagradas. Estes decretos foram emitidos pelo governo federal (10), por interesse social, e pelo estadual (18), por utilidade pública. Essas desapropriações eram concentradas na Baixada Fluminense (24 num total de 28).

Como vimos, a Baixada Fluminense foi eleita pelo Governo Vargas visando a constituição de um "cinturão verde" produtor de alimentos para abastecimento da capital do país. Todavia, a região tornou-se o principal palco de conflitos fundiários envolvendo "grileiros" e "posseiros". A questão agrária fluminense, tal como se constitui neste período, inserida em intenso processo de urbanização que descaracterizou extensas áreas de terra como agrícolas e expulsou para os centros urbanos grande número de trabalhadores rurais, é desencadeada principalmente pela disputa do uso do solo entre interesses urbanos e rurais. Este processo conformaria uma "zona cinzenta" na Região Metropolitana do estado e ambas - descaracterização e expulsão - seriam as raízes da luta pela terra nos anos 80.

## 1.2. A "despolitização" da questão agrária

A implantação da ditadura militar representou um ponto de inflexão tanto para o encaminhamento da questão fundiária pelos governos estaduais fluminenses, quanto para os trabalhadores rurais, seus representantes e mediadores. Todavia, durante os anos de mais forte repressão, o movimento de luta pela terra continuou existindo como uma resistência atomizada.

O'DONNELL (1986) ao analisar a implantação dos Estados-burocrático-autoritários na América Latina, cuja tarefa é "resgatar uma nação doente da profunda crise em que se encontra", apresenta como suas características: a) sua principal base social é a grande burguesia oligopolizada e internacionalizada; b) adquirem peso decisivo as instituições especializadas na coação e aquelas que objetivam a "normalização" da economia; c) promove uma maior internacionalização da estrutura produtiva; d) suas instituições tentam despolitizar o tratamento de questões sociais; e) fechamento dos canais e critérios de representação popular e de classe; f) exclusão econômica do setor popular; g) exclusão política de um setor popular previamente ativado, o que implica na supressão da cidadania e a negação do popular.

Inserese neste quadro o relacionamento entre o Estado brasileiro e a luta pela terra durante o pós-64. A política de Estado objetivou fundamentalmente a expansão da empresa capitalista no campo voltada para culturas exportáveis e energéticas, através de incentivos fiscais e isenções tributárias, o que requereu a despolitização da questão agrária e a exclusão política do campesinato, num contexto de proliferação dos conflitos de terras gerados pela modernização tecnológica da agricultura, preconizada no "Plano de Ação Econômica do Governo: 1964 - 1966" (DELGADO, 1985) e delineada no Estatuto da Terra (BRASIL, 1964). Conforme expressão de GRZYBOWSKI (1989), era necessário "excluir o conflito para gerir o negócio".<sup>18</sup>

Nestes regimes que adotam práticas autoritárias transparece nitidamente a vinculação entre coação e dominação econômica, como também, o principal papel do Estado, que é organização de uma dominação de classe capitalista e de seus interesses a longo prazo, "desorganizando-dividindo permanentemente a las clases dominadas, polarizándolas hacia el bloque en el poder y cortocircuitando sus organizaciones políticas propias" (POULANTZAS, 1986: 169).

Assim como nos demais estados do país, no Rio de Janeiro, com o golpe de 64, foi reprimida a multiplicidade de forças que procuravam ocupar espaço no processo de luta política visando disputar a liderança junto aos trabalhadores rurais.

Além da intervenção na Federação das Associações de Lavradores do Estado do Rio de Janeiro (FALERJ) a cuja direção foram alçadas pessoas das entidades vinculadas à Federação dos Círculos Operários - FCOF (GRYNSZPAN, 1987), verificaram-se também posteriormente, invasões de sindicatos de trabalhadores rurais, prisões, mortes, interrogatórios, apreensão de material, processos com base na Lei de Segurança Nacional, sem "habeas corpus", censura à divulgação pela imprensa das violências que sofriam, proibição de manifestações, etc. (FETAG, OF. Nº 99/SE/83, de 30.05.83).

A função de agente do programa previdenciário no campo, atribuída ao movimento sindical pelo Estado a partir de 1971 com a criação do FUNRURAL, se, por um lado, significou uma conquista que também facilitou a aproximação entre trabalhadores rurais e suas abaladas entidades representativas sob intervenção, por outro, conforme a FETAG/RJ, representou uma

---

<sup>18</sup> Entre outros autores, ver: GRAZIANO DA SILVA (1982)

descaracterização de seu papel, pois "o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais vem sendo sobrecarregado com esta tarefa, que tem dificultado muito nossa principal atuação, que é a coordenação, representação, estudo e defesa dos interesses da classe" (FETAG, 1978: 8). Desta forma, quer pela repressão ou imposição de funções alienantes, o Estado autoritário esvaziou politicamente o único órgão de representação consentido pelos governos militares, dentre outros forjados no processo de luta.

O Poder Legislativo até 1964 funcionou como um lugar proeminente no processo decisório relativo à questão agrária. A partir de então ocorre um deslocamento do lugar do debate e de tomada de decisões, pois passa-se a viver sob a ditadura dos decretos-leis (ARRUDA, 1986) e prevalência do Executivo, que reformulou autoritariamente o papel dos canais institucionais de relacionamento entre a sociedade civil e seus representantes e entre estes e o Estado. Após novembro de 1964, face à Emenda nº 10 à Constituição de 1946<sup>19</sup>, os governos militares passaram a legislar sobre Direito Agrário e paradoxalmente eliminaram progressivamente os entraves para a realização da Reforma Agrária.<sup>20</sup>

O Poder Executivo federal na ditadura militar desenvolveu medidas que podem ser denominadas como "reforma agrária localizada ou reforma fundiária" (ALMEIDA, 1982) principalmente na Amazônia, tais como: a) assentamento de colonos em terras devolutas, arrecadadas para o patrimônio público (projetos integrados de colonização, núcleos de colonização, etc.); b) legitimação e titulação de ocupações espontâneas (projetos fundiários, etc.) e c) desapropriações, como último remédio, para dirimir conflitos fundiários em áreas sob grave tensão social.

---

<sup>19</sup> "Art. 5º - Compete à União: XV - legislar sobre: a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e **agrário**; (...) g) desapropriação;" (BRASIL, 1975). Esta competência foi mantida pela Constituição de 67 e Emenda Constitucional nº 1/69.

<sup>20</sup> Os governos militares foram férteis em medidas legais e institucionais de política fundiária, algumas das quais em seus respectivos momentos históricos representaram um paradoxo ou uma "idéia fora do lugar": Castelo Branco - Estatuto da Terra (IBRA, INDA, TDA); Costa e Silva - edita lei de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária (BRASIL, 1969) e elimina obrigatoriedade da indenização prévia nas ações expropriatórias; Médici - cria o INCRA e desapropria uma faixa de 100 km em ambas as margens das rodovias federais da Amazônia legal onde promove o que eles chamaram de a "colonização de cunho social" nos PIC's; Geisel - inicia através do POLOAMAZÔNIA (74) a "territorialização da burguesia" na Amazônia e criam-se as Exposições de Motivo 005 e 006 (76) para regularização da grilagem via Projetos Fundiários, criação da fase administrativa da discriminação de terras devolutas (76) e Figueiredo - criando o GETAT (80) e o MEAF (82). Ver: SUSSEKIND

No Rio de Janeiro, esta "reforma agrária localizada" significou a constituição, entre 1964 e 1982, de quatro projetos de regularização fundiária, sete projetos de assentamento (Projetos Integrados de Colonização e Projetos de Assentamento) e um projeto fundiário, em áreas pertencentes ao patrimônio da União, compradas ou desapropriadas, com a principal finalidade de equacionar a tensão social existente<sup>21</sup>. Entretanto, estas medidas foram insuficientes para solucionar os conflitos que persistiam e/ou eram gerados pela própria política de Estado.

Com a construção e implantação, nos anos 70, de dois trechos da BR-101 (Rio-Santos e Rio-Campos) ocorre uma ampliação da distribuição espacial dos conflitos. Esta obra infraestrutural, da mesma forma que as obras de saneamento da Baixada Fluminense, ao criar uma "fronteira interna" atraiu grileiros, especuladores e grandes investidores para estas áreas, agora supervalorizadas, visando empreendimentos turísticos, sítios de lazer, etc., e levando a relações conflituosas com colônias de pescadores e produtores de alimentos na conhecida Região dos Lagos e no litoral sul fluminense. Isto se passava com a conivência dos cartórios de registro<sup>22</sup> e dos governos federal e estadual, que identificavam estas áreas como de "vocação turística".

A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Lei Complementar n  20, de 01.07.74), durante o processo de fusão estado da Guanabara-Rio de Janeiro, como uma das metas do II PND para evitar a concentração da atividade industrial em um único polo metropolitano (São Paulo), além de concentrar o desenvolvimento nas áreas já privilegiadas (DWECK, 1987), definiu como de "vocação urbana" municípios limítrofes   capital do estado. Em muitos deles ainda ocorriam conflitos fundiários, o que significou um fator a mais para deslegitimar os movimentos de luta pela terra nesta região e acelerou o abandono cada vez maior da agricultura em municípios originariamente pensados como destinados à constituição de um "cinturão verde".

Sob intensa repressão nos focos de maior tensão social e impossibilitados de continuarem a

---

(1977), MARTINS (1984) e GUANZIROLI (1984).

<sup>21</sup> Projetos de Regularização Fundiária: América Fabril/Conceição de Suruí (Magé), Fazenda Cachoeiras Bembeça Macedo, Terceira Gleba da Fazenda Capivari e Piranema (Caxias); Projetos de Assentamento: Papucaia - para assentamento de posseiros existentes nas várias áreas desapropriadas no pré-64 pelo governo estadual cujos decretos caducaram - (Itaboraí/Cachoeiras de Macacu) , Santa Alice (Itaguai/Pirai/Paracambi), Macaé (Macaé), São José da Boa Morte e Marubai (Cachoeiras de Macacu), Aldeia Velha (Silva Jardim) e Grande Rio (Itaguai); Projeto Fundiário: Fazenda Nacional de Santa Cruz(RJ). Dados extraídos de AREZZO (1986).

<sup>22</sup>   comum ouvir-se que Parati possui registrada em cartório uma área quatro vezes superior   superfície do município ("4 andares").

luta pela terra através dos seus canais legítimos de organização, a capacidade de resistência dos trabalhadores rurais fluminenses foi sensivelmente reduzida frente às investidas dos grileiros e pretensos proprietários, o que levou a um grande número de despejos. Devemos ressaltar que, na conformação desta correlação de forças, a ação do Estado não se restringiu exclusivamente ao uso do aparelho repressivo ou ao "aparato econômico" (POULANTZAS, 1986) na legitimação da expropriação fundiária que o campesinato vinha sofrendo.

O aparato fundiário do Estado militar, com a finalidade de avaliar a "conveniência ou não das desapropriações" realizadas pelos governos estadual e federal no Rio de Janeiro antes de 1964 e propor soluções aos problemas sociais existentes, criou, sob a coordenação da Delegacia Estadual do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário - INDA, várias comissões técnicas mistas (representantes do INDA e do governo estadual)<sup>23</sup>. Invocando a necessidade de "ajustes técnicos" e "correção de erros" cometidos no período anterior, as comissões sugeriram a revogação dos decretos expropriatórios de seis imóveis, justificada principalmente pela vocação urbana/industrial dessas áreas e até devido à "inexistência de tensão social"<sup>24</sup>.

Todavia, excetuando-se as fazendas Vargem Grande e São Lourenço, protegidas por decretos desapropriatórios estaduais, todas as outras áreas, inclusive aquelas onde foi recomendado pelas comissões a continuidade da desapropriação, retornaram para os antigos grileiros e pretensos ou verdadeiros proprietários (AREZZO, 1986). Isto levou à recriação de graves focos de conflito no campo fluminense, com a conivência da repressão policial-militar instaurada no país, num estado considerado como área prioritária para execução do Programa de Reforma Agrária.<sup>25</sup>

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) e seus 33 sindicatos de trabalhadores rurais filiados, com base no primeiro levantamento de conflitos de terra no estado do Rio de Janeiro (FETAG,1979), denunciava que, no período 1969-1979, haviam ocorrido 71

---

<sup>23</sup> Suas conclusões foram sintetizadas em "Dados sobre as fazendas desapropriadas pelos governos estadual e federal no Estado do Rio de Janeiro" (BRASIL, s/d)

<sup>24</sup> Decretos emitidos pelo: a) governo federal - Cachoeirinha, Mato Grosso, Campanha, Tocaia e Capivari; b) governo estadual - Largo, Ponta do Largo e Atalho.

<sup>25</sup> O movimento sindical entendia que, dez dessas áreas, cujos decretos de desapropriação foram revogados ou caducaram, devido ao não depósito do valor da indenização, eram "perfeitamente prestáveis à atividade agrícola" e reivindicava o prosseguimento do processo desapropriatório (FETAG, 1971).

conflitos, em 18 municípios, envolvendo 4.811 famílias, dos quais 30% localizavam-se no litoral sul fluminense (Angra dos Reis e Parati) e outros 30% nos municípios de Magé, Caxias, Cachoeiras de Macacu e Casemiro de Abreu. Os trabalhadores rurais "posseiros" estiveram envolvidos na maioria das áreas conflagradas (80%), em confronto com "pretensos proprietários" ou "grileiros" (38 casos), com "proprietários" em 10 áreas e com o próprio Estado em 8 imóveis pertencentes a órgãos federais e estaduais. Em algumas dessas situações, a prática do Estado não se diferenciava muito daquelas onde o antagonista era um "grileiro": fazer cercas de arame para ilhar os "posseiros", introduzindo animais em suas plantações, induzindo-os a assinar documentos que os comprometia a abandonar as roças sem indenização, etc.

As reivindicações dos trabalhadores rurais, em 40 das 56 áreas conflagradas envolvendo "posseiros" (além daquelas referentes à política agrícola), consistiam na necessidade de desapropriação das áreas, ou ratificação de decretos desapropriatórios existentes e assentamento dos trabalhadores rurais. Todavia o governo, tanto a nível federal quanto estadual, não lhes dava respostas, o que também contribuiu para o estabelecimento de uma conjuntura desmobilizadora para o campesinato.

Devido à complexa articulação entre os diferentes aparatos do Estado, o governo federal, utilizando-se da capacidade do Estado de deslocar "poder formal" e "poder real" intra e inter aparatos (POULANTZAS, 1986), transfere o poder decisório sobre a matéria do IBRA/INCRA para os órgãos de segurança nacional, num processo que ficou conhecido como "militarização da questão agrária" (MARTINS, 1984).

Ao nível dos governos estaduais fluminenses, desde o golpe de 64 até o ano de 1983, inexistiu órgão de terra para encaminhamento da questão fundiária (AREZZO, 1986), identificando-se apenas "preocupações", expressas em planos setoriais de governo, sobre o binômio minifúndio-latifúndio e suas implicações para o aumento da produtividade agropecuária<sup>26</sup>.

Em que pesem as limitações constitucionais de um Estado-Federado, a não internalização da luta pela terra em sua ossatura material, ou seja, a não criação de um aparato fundiário -

---

<sup>26</sup> Ver ERJ (1967, 1975 e 1979). Deve-se lembrar também que, somente a partir de 1976, com a lei sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União (BRASIL, 1976), as unidades federativas foram autorizadas a criarem órgãos de terra para identificar suas terras devolutas. No Rio de Janeiro não foi instaurado nenhum procedimento discriminatório entre 1976 e 1983.



entendido como um "mecanismo de seletividade estrutural" do Estado, além de significar um reforço à despolíticação da questão fundiária, imprimida pelos governos militares (apesar destes possuírem órgãos de terra), revelava e conformava uma dada correlação de forças, pois:

Uma condição adicional para que somente um certo elenco de temas sociais em um sistema político dado sejam "susceptíveis de tratamento político" se encontra na existência e na efetividade de organizações burocráticas; onde elas não existem ou fracassam, inicia-se o espaço estrutural "despolitizado", fora do horizonte de ação de um sistema político dado. (OFFE, 1984:152)

Para viabilizar a ação sindical nesta conjuntura, sob inspiração do II Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (1973), o sistema CONTAG (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura) atuou basicamente em duas frentes: formação de dirigentes e luta pelos "direitos". Esta última foi encaminhada em três níveis: a) luta na esfera judicial, como principal forma de resistência ao despejo; b) ações "administrativas", envio de relatórios circunstanciados sobre conflitos e reivindicações de desapropriação das áreas em litígio e c) ações nos conflitos, estimulando os posseiros a resistir, cercar suas áreas e a explorar culturas permanentes (SANTOS, 1982).

Esta forma de luta pela terra surtiu efeito em algumas áreas e inclusive levou à desapropriação de terras em litígio, o que significou uma vitória expressiva pois, como vimos, esta foi uma medida muito pouco utilizada na "reforma agrária localizada" implementada pelos governos militares. O único caso de desapropriação conquistado pelo Movimento Sindical, ocorrido nos anos 70, foi a área denominada Cachoeira Grande (Magé) em 1974, que compreendia as glebas América Fabril e Conceição de Suruí, onde foi realizado um Projeto de Regularização Fundiária pelo INCRA (AREZZO, 1986)<sup>27</sup>.

Nesta conjuntura de cerceamento das liberdades individuais e coletivas, a Igreja surge como um canal de expressão política para os interesses dos trabalhadores rurais junto ao Estado, visando influir na definição da política para o agro nacional.

A partir de 1975, com a formação da Comissão Pastoral da Terra - CPT, ligada diretamente

---

<sup>27</sup> Sobre a luta dos camponeses para conseguir a desapropriação dessas áreas e seus reflexos no aumento da produção agrícola, ver: LINDOSO e SILVEIRA (1984), SILVEIRA (1984) e LINDOSO (1984).

aos efeitos da política de ocupação da Amazônia, a "Igreja Popular" passa a desenvolver um trabalho inspirado na teologia da libertação, ocupando lugar central em sua atuação os movimentos de luta pela terra.

A visão da Igreja sobre a questão agrária, a prática institucionalizada e contratual desenvolvida pelo sistema CONTAG, o trabalho da Igreja de formação de novas lideranças sindicais, a dificuldade da CONTAG de assumir posições mais radicais, sobretudo na questão da terra, a falta de representatividade da Igreja e suas concepções e objetivos políticos próprios, são os principais focos de tensão entre a "Igreja Popular" e o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (GRZYBOWSKI, 1987).

A Regional da CPT no Rio de Janeiro (CPT/RJ), criada em 1977, e composta basicamente por uma Coordenação (eleita numa assembléia geral de dois em dois anos), pela "Assessoria do Regional" (advogados, sociólogos, etc.) e "Equipes de Área (ou Diocesanas)", integradas por "agentes de pastorais", desenvolve quatro linhas de atuação que se interpenetram: a) "pastoral" (recorte eclesial); b) "luta pela terra", especificamente voltada para a questão agrária e para a realidade do trabalhador rural, que também envolve assessoria jurídica; c) "assessoria educacional", formando lideranças de trabalhadores rurais e d) "sindicalismo", formação sindical de lideranças. Quando da sua criação, a CPT/RJ atuou principalmente nos conflitos de posse de terra em Angra dos Reis e Parati; posteriormente nas ações dos movimentos de ocupação de terras em todo o estado, o que levou um de seus assessores a denominá-la como "Pastoral de Conflitos".<sup>28</sup>

### 1.3. A questão agrária na "abertura política"

Inserida em um processo mais amplo, de sucessão cíclica de períodos de governo relativamente democrático e de governo autoritário, no qual os momentos de aceleração do desenvolvimento associaram-se à limitação dos direitos e liberdades políticas e à concentração do poder político, que acarretaram desproporções no desenvolvimento das esferas econômica e social, verifica-se um período de transição política, o que permitiu ao antigo regime planejá-la em

---

<sup>28</sup> Esta entidade de apoio nunca esteve presente nas regiões de assalariados, devido à falta de apoio eclesial para atuar nesta questão. Dados de entrevista com assessores da CPT/RJ.

seus desdobramentos visando a manutenção do antigo no novo - "liberalização por cima" (SOSNOVSKI, 1989).<sup>29</sup>

Particularmente a partir de 1978, observa-se de modo intenso a ocorrência de fatos que se caracterizaram por uma relação de causa-consequência: "concessões" do Estado e "conquistas" populares. É nesta conjuntura ("abertura política") que ocorre a emergência da sociedade civil lutando por seus direitos individuais e coletivos e exigências de justiça social, o que se expressa de modo plebiscitário pelas eleições parlamentares de 1974 e 1978.

Nesta transição rumo à redemocratização do regime, intensifica-se a luta pela terra, tanto através de antigos personagens como pelo surgimento de novos atores e mediadores no cenário político nacional, recolocando e atualizando o debate em torno da questão da terra e fazendo com que os governos federal e estaduais retomassem o discurso sobre a Reforma Agrária, bem como desenvolvessem algumas medidas visando atenuar a tensão social nas áreas em litígio (MEDEIROS, 1989).

Dentre estes novos atores, destacamos os Sem Terra, cuja identidade foi construída a partir de experiências diversas, sofridas por diferentes grupos sociais, face a processos sociais e econômicos gerados pela política de Estado particularmente na região sul do país que viriam a se articular no Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). A principal estratégia de atuação e pressão deste Movimento é a ocupação de terras agricultáveis não exploradas, bem como os acampamentos - uma nova forma de luta inaugurada pelo movimento (ABRAMOVAY, 1985). No processo de constituição do MST teve papel fundamental a CPT, como também na construção de uma identidade político-religiosa expressa na cruz nos acampamentos e ocupações, missas, romarias da terra, etc. Por outro lado, apesar das resoluções do III Congresso da CONTAG<sup>30</sup>, o Movimento Sindical esteve ausente nesta dinâmica ao menos como direção (GRZYBOWSKI, 1987; TORRENS, 1991; FRANCO, 1992).

---

<sup>29</sup> Semelhante análise é feita sobre a redemocratização ocorrida com o fim do Estado-Novo (1937-1945): "transição pelo alto" (VIANNA, 1976) ou "transição permitida" (NEVES DELGADO, 1989).

<sup>30</sup> As resoluções visavam adequar a prática do sindicalismo à conjuntura de transição política, com a finalidade de ocupar espaços em disputa no campo da representação dos trabalhadores rurais e manter vivas suas bandeiras: "que o movimento sindical assuma o compromisso de desenvolver trabalhos de base programados, de organização, motivação e mobilização dos trabalhadores rurais, no sentido de ocuparem as terras improdutivas, nelas fixando residência e tornando-as produtivas" (MEDEIROS, 1989: 119)

Nesta conjuntura de re-politização da questão agrária, verifica-se no Rio de Janeiro que, dada sua tradição de luta pela terra, algumas das lideranças camponesas do pré-64, que haviam participado da criação da Associação dos Lavradores de Duque de Caxias (1962), voltaram a atuar no meio rural. Em oposição à entidade sindical do município, fundam o Núcleo Agrícola Fluminense - NAF em 1978, apoiados pela Igreja, com sede na Fazenda São Lourenço (Caxias) para "ocupar um espaço que estava sendo tomado por pelegos, que faziam o jogo dos grileiros". Segundo suas lideranças, o NAF teria como objetivo "o fortalecimento dos pequenos produtores, a maioria deles, na região, posseiros; e o apoio aos trabalhadores que não tem acesso à terra" (CEDI, 1987: 12).

A partir de sua criação, o NAF começou a promover regularmente reuniões e a organizar os camponeses, que haviam migrado para as cidades, para a volta ao campo - reocupar, basicamente com as mesmas famílias<sup>31</sup>, as terras conquistadas durante os governos Roberto Silveira/Celso Peçanha e João Goulart (1959-1964) de onde foram expulsos com o golpe. E o conseguiram. Conforme uma das lideranças do NAF,

o pessoal estava perdido por aí. Começamos a nossa luta retomando áreas que nos tinham sido tiradas em Morro Grande, Capivari e Penha Caixão. Não podemos deixar de mencionar o trabalho que a Comissão Pastoral da Terra fez aqui na Baixada. Eles nos ajudaram muito<sup>32</sup>.

Uma outra reocupação assume importância significativa para o movimento de ocupação de terras ocorrido no período privilegiado nesta pesquisa, a de Parque Estoril (Nova Iguaçu) em 1980, organizada por antigas lideranças, que criaram e se concentravam no NAF:

A área de Parque Estoril foi dividida em lotes pequenos aguardando a solução do conflito para a posterior divisão real da área. Neste período, Parque Estoril consegue fazer assembléias, nas quais se dá uma reciclagem das pessoas que passavam por ali e onde discutiu-se a ocupação de outras áreas levantadas ... Na realidade Parque Estoril não aconteceu, porque o

---

<sup>31</sup> As famílias integrantes destes movimentos de re-ocupação de terras na Baixada Fluminense, não podem ser consideradas como um campesinato "típico" dado seu longo afastamento das atividades agrícolas e a "cultura urbana" adquirida nos grandes centros. Ver MENEZES (1991).

<sup>32</sup> Trecho de entrevista concedida ao Jornal do País, "Grileiros não comprovaram a posse da terra", Semana de 28 de junho a 4 de julho de 1984. Ainda segundo esta matéria, interessa ressaltar que esta liderança participou na organização das famílias que lutavam por terra para moradia, como a ocupação e criação do Mutirão Nova Aurora em 1979 (Belford Roxo, Nova Iguaçu).

próprio acampamento que lá houve depois foi desfeito, mas foi ali que se ensaiaram os primeiros passos para a ocupação de outras áreas durante o Governo Brizola. Parque Estoril, para nós do Movimento, ficou sendo uma ligação com as lideranças do passado como Enéas, Bráulio, Laerte, Chico Silva ... Parque Estoril foi o embrião, em novos tempos, do questionamento da questão fundiária no Rio de Janeiro.<sup>33</sup>

Todavia, esta reversão do fluxo migratório não ficou restrita à Baixada Fluminense, palco dos principais conflitos fundiários do pré-64. Representou um marco na luta pela terra, no período 1979-1982, também a reocupação de São José da Boa Morte (Cachoeiras de Macacu) em dezembro de 1979 (O'DWYER, 1982).

A partir de 1978/9 verifica-se a intensificação da mobilização dos trabalhadores rurais para a conquista da terra. O movimento sindical, ao realizar o segundo e terceiro levantamentos de conflitos de terra (FETAG, 1981; 1982), constatou que, em relação a 1979, "aumentou o número de municípios atingidos em 45%, dobrou o número de fazendas em litígio e aumentou em 60% o número de pessoas atingidas" (FETAG, OF. Nº 90/SE/82). Os conflitos localizavam-se principalmente na Baixada Fluminense e na região litorânea, sendo que nos municípios de Angra dos Reis e Parati concentravam-se 50% dos conflitos de terra denunciados. Ambos municípios foram declarados "áreas prioritárias para fins de reforma agrária" desde 1972, o que foi ratificado por outro decreto de 1978. Para solução dos conflitos era reivindicada a instauração de procedimento discriminatório de terras devolutas (FETAG, 1980, 1981a, 1981b).

Nesta conjuntura de transição e mobilização, a relação entre o Governo Chagas Freitas (15.03.79 - 15.03.83) e os movimentos sociais no campo, conforme dados de entrevista, foi mediada pelo aparelho repressivo. Segundo um dirigente da FETAG,

a polícia do Chagas só servia para expulsar e espancar trabalhadores ... O proprietário procurava a delegacia, a delegacia mandava imediatamente um policial ir lá e tirar o trabalhador no peito, no grito, batia, espancava trabalhador, invadia casa, como a gente teve no estado inteiro.

Esta mobilização culmina com a realização de duas grandes concentrações na sede do INCRA no Rio de Janeiro (15.12.80 e 15.06.81), envolvendo cerca de duas mil pessoas e contando com a participação da maioria dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, da FETAG, da

---

<sup>33</sup> Entrevista com liderança do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Estado do Rio de Janeiro.

CONTAG e da CPT/RJ (O'DWYER,1982).

Em seu conjunto, mobilização e manifestações públicas obtiveram alguns êxitos ao nível dos governos federal e estadual. Após aproximadamente um ano de intenso confronto com os proprietários do imóvel e o aparelho repressivo de Estado, os camponeses que haviam reocupado a Fazenda São José da Boa Morte (Cachoeiras de Macacu) conseguiram a sua desapropriação pelo INCRA em 22.01.81 (AREZZO, 1986; CPT/RJ, 1980,1980a).

Provavelmente pressionado pelos acontecimentos, Chagas Freitas foi levado a sancionar, em 1981, a lei estadual de discriminação de terras devolutas (ERJ, 1981), na realidade uma adaptação da legislação federal (BRASIL, 1976). Todavia, esta lei, que delegava competência à Secretaria de Agricultura para instauração de procedimento discriminatório, somente foi regulamentada no ano seguinte (ERJ, 1982; 1982a), quando se realizaram, após vinte anos, as primeiras eleições diretas para governador. Como não foi firmado convênio com o INCRA ou criado órgão de terra, tanto lei quanto decretos eram "letra morta".

Entendemos ser importante destacar o perfil da bancada fluminense do PMDB, marcado pelo predomínio de deputados "chaguistas" - uma forte corrente política estadual. A partir de 1970, com a nomeação pela via indireta de Chagas Freitas para o governo do estado e com as eleições parlamentares, o grupo chaguista ascendeu à direção do partido (MDB/RJ), tornando-se dominante. Segundo DINIZ (1982), o chaguismo caracterizou-se por um estilo de atuação típico das organizações partidárias designadas por máquinas políticas, ou seja: atribuir peso decisivo aos chamados incentivos materiais (cargos, empregos, favores, contratos de fornecimento, vagas em escolas e hospitais, etc.) num quadro típico de clientelismo/patronagem; ser muito mais pragmática do que propriamente uma organização voltada para a defesa de princípios programáticos e ideológicos; o fator de união do grupo não era uma adesão ideológica, mas sim os vínculos verticais de lealdade, tendo como ponto central das tensões partidárias internas a disputa pelo controle do sistema de incentivos; e, finalmente, favorecer um padrão fragmentado e atomizado de demandas através da concessão de benefícios restritos, baseados nos interesses mais imediatos e visíveis da clientela.

Entretanto, estas características que dão força eleitoral à "máquina política", representam, ao mesmo tempo, a fragilidade desta prática político-partidária, face às dificuldades para absorver

demandas com graus crescentes de integração e o agravamento das tensões sociais, exemplificável pela relação do Governo Chagas Freitas com o movimento de luta pela terra, com o movimento dos moradores de favelas (1979) e com as greves de médicos e professores (1980). Essa relação foi marcada pela postura de intransigência e utilização de métodos repressivos no enfrentamento do conflito. Segundo DINIZ (1983:12):

A defasagem entre este estilo de política e a dinâmica social pode ser desencadeada e acentuada pelo aumento do grau de competição do sistema político e pelo aparecimento de novos grupos disputando a hegemonia política local. Assim, o acirramento da competição, ao abrir possibilidades para que as demandas sociais extravasem os limites da arena distributiva, pode gerar um foco de tensões capaz de minar as bases de sustentação da máquina e ameaçar suas condições de sobrevivência. Num contexto competitivo e pluripartidário, a falta de uma definição político-programática pode, portanto, tornar-se desvantajosa.

O Governo Figueiredo (1979-1984) se, por um lado, assumiu de alguma forma o discurso sobre a Reforma Agrária, por outro, representou uma continuidade e complexificação das práticas autoritárias do aparelho repressivo de Estado<sup>34</sup>. Os projetos do MEAF não se diferenciavam da "reforma agrária" desenvolvida pelos governos militares anteriores: "as diretrizes e metas de 1983, previam a desapropriação de apenas 650.000 hectares, enquanto, por outro lado, planejava-se destinar à colonização particular (em geral grandes projetos) 3 milhões de hectares." (GUANZIROLI, 1984: 3)

No Rio de Janeiro, durante o Governo Figueiredo, a "reforma agrária localizada" (ALMEIDA, 1982) abrangeu três antigos conflitos sistematicamente denunciados pelo movimento sindical desde 1972 (FETAG, 1981), totalizando uma área de 8.659 hectares e beneficiando 709 famílias: Projeto de Assentamento Campos Novos, Cabo Frio (09.03.83); Projeto de Assentamento e Colonização São José da Boa Morte, Cachoeiras de Macacu (22.01.81); Fazenda Barra Grande, Parati (04.10.83) e d) Fazenda Taquari, Parati (04.10.83)<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Quanto à forma como o governo militar encaminhou a questão fundiária nos momentos que antecederam a posse dos novos governadores eleitos, e que representou o ápice da progressiva "militarização da questão agrária", ver: MARTINS (1984).

<sup>35</sup> Dados extraídos de BRASIL (1988). Os conflitos localizados em Parati eram considerados pela FETAG (1979; 1981) como um único conflito (mesmo proprietário). Sobre estes conflitos, ver: Estado de São Paulo, "Posseiros invadem forum", 29.09.83; O Globo, "Parati: posseiros aplaudem Figueiredo", 06.10.83; Estado de São Paulo,

Sintetizando, a luta pela terra entre 1950 e 1982 se deu em três diferentes conjunturas: a) de politização da questão agrária (pré-64), quando houve iniciativa política do campesinato, b) de despolitização autoritária (1964/78), que levou os trabalhadores rurais a ficarem totalmente na defensiva e a desenvolverem uma resistência de forma atomizada e, c) de re-politização (pós-79), onde além da continuidade de antigos conflitos envolvendo "posseiros", representados pelo Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, verifica-se a re-ocupação de terras por um campesinato não-típico e a emergência da CPT, do NAF e do MST como mediadores e/ou representantes, dos movimentos de luta pela terra, principalmente o de ocupações de terras agricultáveis não exploradas<sup>36</sup>.

Neste período, os conflitos fundiários fluminenses tiveram como causa comum a especulação imobiliária, devido à supervalorização das terras abrangidas por obras públicas infraestruturais (saneamento e rodovias) que, ao criarem "fronteiras internas", levaram ao confronto de "posseiros" e "grileiros". Entretanto, enquanto na Baixada Fluminense dos anos 50/60, a descaracterização de áreas como agrícolas esteve associada ao processo de constituição de loteamentos urbanos, no interior do estado, durante a década de 70, o objetivo foi a implantação de loteamentos e empreendimentos turísticos.

O avanço do urbano sobre o rural, o crescimento da população fluminense residente em 2,5 vezes entre 1940 e 1980 sem que fosse acompanhado por um aumento da área e/ou produção agrícola (IBASE, 1982), acrescido do perfil da atividade agrícola estadual<sup>37</sup>, dão pistas para explicar o nível de agravamento do problema de abastecimento alimentar, quando comparado à situação identificada por Vargas nos anos 30. Isto fica demonstrado no trabalho de análise da relação produção x consumo feito pela Secretaria de Agricultura para a safra de 1984, onde o estado fica caracterizado como grande importador de alimentos (ERJ, 1984).

Reflexo também do intenso processo de urbanização e de luta pela terra por que passou o estado, verificou-se a conformação de uma "**zona cinzenta**" - indefinição entre áreas urbanas e

---

"Posseiros vencem primeira disputa no sul do Rio", 09.10.83.

<sup>36</sup> A recorrência espacial dos conflitos pode ser visualizada no Anexo 1.

<sup>37</sup> "A cana de açúcar destaca-se no conjunto das lavouras do estado. Pelo critério de Valor da Produção, seu peso é de 40% da produção de 1980, alterando-se pouco nos anos subsequentes. Laranja, banana, arroz e tomate seguem-se em importância relativa, representando respectivamente: 11%, 8%, 7%, e 6% do valor total da produção em



rurais, nos quatorze municípios que compõem a Região Metropolitana, o que somente é definido parcialmente pelas prefeituras, que podem alterar a destinação do solo de acordo com seus interesses tributários (imposto predial e territorial).

Num contexto de aprofundamento dos problemas estruturais, decorrentes da "proletarização passiva" de trabalhadores rurais iniciada no pré-64, em uma economia decadente, acrescido da existência de terras passíveis de utilização na Região Metropolitana e da emergência de mediadores (tais como Pastoral dos Desempregados, CPT e MST), no final dos anos 70 e na década de 80, a luta pela terra conjugou a continuidade de antigos conflitos ("posseiros"/"grileiros") com ocupações de áreas agricultáveis na Região Metropolitana por trabalhadores da periferia urbana, o que deu especificidade ao estado quanto ao perfil e objetivos das famílias que se integraram ao MST. Este é o panorama das forças políticas, conflitos fundiários e crise no abastecimento alimentar com os quais deparar-se-ia o Governo Brizola.

## 2 - EMERGÊNCIA DE NOVAS PROPOSTAS PARA A QUESTÃO AGRÁRIA NACIONAL E FLUMINENSE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT) E DO GOVERNO BRIZOLA

Inicialmente, visando situar o período de análise desta pesquisa em sua conjuntura internacional, devemos destacar dois processos políticos complementares que assumiram elevada significância, particularmente na periferia do mundo capitalista, a partir de meados da década de 70 e durante os anos 80.

O primeiro deles diz respeito às transformações democráticas ocorridas em regimes políticos autoritários, quer através da queda ou, na maioria dos casos, da sua decomposição, resultante de uma relação entre "concessões do Estado" e "conquistas populares". Este período deverá entrar para a história como uma "época de democratização", visto o caráter global que este processo assumiu, envolvendo diferentes continentes e, neles, diversos países: Espanha, Grécia, Portugal<sup>38</sup>, Nicarágua, Guatemala, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru, Chile, Paraguai, Haiti, Filipinas, Coréia do Sul, Uganda, República Centro Africana e Sudão.<sup>39</sup>

O outro processo político refere-se à expansão das atividades da social-democracia que, como o primeiro, foi impulsionado pela conjuntura mundial de crise do capitalismo e de intensificação da mobilização popular reivindicando democracia em seu sentido lato - social, política e econômica. Inicialmente, seu fortalecimento restringe-se à comunidade européia, tendo como ponto de partida os partidos social-democratas há muito implantados nas camadas populares e assumindo a responsabilidade do poder governamental de seus países (Áustria, Suécia, Grã-Bretanha e Alemanha Federal). Posteriormente verifica-se, ao fim de regimes

---

<sup>38</sup> POULANTZAS (1976), fornece uma análise da decomposição (Espanha) e da queda (Portugal e Grécia) dos regimes autoritários nestes países.

<sup>39</sup> Não menos importante foram os processos de transformação democrática nos países socialistas do leste europeu, fortemente impulsionados pela *perestroika* na URSS. Dados extraídos de SOSNOVSKI(1989).

autoritários, que partidos socialistas de linha social-democrata readquirem vitalidade e passam a postular e assumir o poder. É o caso de Portugal, após a revolução de abril de 1974, e da Espanha, com a decomposição do franquismo.

Entretanto, após o Congresso da Internacional Socialista em Genebra (nov/76), observa-se que ela

começou a desenvolver uma atividade sem nenhuma ligação com a do seu passado recente, em particular em relação à África, à América Latina, à Ásia, ao Pacífico e ao Oriente Médio ... Paralelamente o número dos partidos e movimentos que se filiaram a esta organização internacional aumentou sensivelmente (POULAIN, 1980: 15).<sup>40</sup>

Ao analisar o caso brasileiro, CHAUI (1980) entende que as características assumidas pelo quadro político durante a "distensão lenta e gradual" contribuíram para que a luta de classes desembocasse em uma nova oposição de estilo social-democrata. São elas a ausência de uma "crise de hegemonia"; a fraqueza político-institucional e o conteúdo reformista das propostas das esquerdas que mantiveram o quadro de referência oferecido pelo regime e, finalmente, os vínculos de setores da oposição com a democracia cristã, a Internacional Socialista, uma idéia de política nacional-popular e o despontar da linha "euro" nas fileiras do partido comunista. Segundo essa autora, pode-se caracterizar a prática política de tipo social-democrata como aquela que tenta uma

síntese do socialismo e da democracia, esta última entendida como um regime sob o império da lei, numa política sustentada por grupos que apóiam a democracia baseada na liberdade e na lei, que estão prontos para uma cooperação pacífica e para uma coalizão com partidos burgueses e que sustentam, ao mesmo tempo, um programa de reformas não-violentas ao longo da linha temporal evolutiva (CHAUI, 1980: 179, citando Bracher, Dietrich, Staatslexikon, Friburgo, 1962, p. 202).

A política social-democrata caracteriza-se por ser um programa de reformas dependente da colaboração entre "parceiros sociais" (classes antagônicas), o que a define como "política de frente ou de aliança", ou ainda "política de gestão da crise capitalista". Por enfatizar seu caráter não beligerante e legal, o nacionalismo, o caráter pedagógico do partido e o fenômeno cíclico das

---

<sup>40</sup> POULAIN (1980) reúne textos que desenvolvem uma análise de três grandes partidos social-democratas, onde sobressai a convergência de estratégias partidárias a despeito das situações específicas

crises capitalistas, defende também as idéias de planejamento e de intervenção estatal sob o controle do parlamento (CHAUI, 1980).

A prática política da social-democracia chamou nossa atenção, na reflexão sobre nosso objeto de pesquisa, pois o primeiro partido brasileiro a filiar-se à Internacional Socialista pretendia desenvolver uma oposição política de tipo trabalhista, através de uma re-significação do trabalhismo, enunciado como ideologia social-democrata. Ou seja, esta proposta articulou uma forma de fazer política congelada pelo golpe de 64 com outra em expansão na periferia capitalista, numa conjuntura mundial de transição política rumo à democracia.

### 2.1. O "novo PTB" e a criação do PDT

No Brasil de 1979, concomitante à mobilização da sociedade civil, estava em curso um processo de "abertura política", referenciado por medidas como a liberalização da censura aos meios de comunicação, o controle dos órgãos repressivos do Estado, a revogação do Ato Institucional nº 5, a revisão das punições e penas revolucionárias e o estabelecimento de uma política de anistia parcial, que viria a acontecer em agosto de 1979. Posteriormente, em dezembro do mesmo ano, ocorreria a extinção do bipartidarismo, imposto ao País em outubro de 1965, através do Ato Institucional nº 2. Com esta reforma partidária surgiram seis partidos: o PDS (Partido Democrático Social), sucessor da ARENA como partido governista, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), sucessor do extinto MDB, o PP (Partido Popular), o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PT (Partido dos Trabalhadores)<sup>41</sup>. As várias correntes oposicionistas, antes aglutinadas no MDB, diluíram-se nestas últimas cinco agremiações políticas.

A criação do PDT possui raízes na tentativa de reconstrução do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB (1945-1964) e o passo decisivo neste sentido foi dado no exterior. Leonel Brizola, exilado político desde 1964, promoveu em junho de 1979 o "Encontro dos Trabalhistas do Brasil com os Trabalhistas no Exílio", quando foi elaborada a Carta de Lisboa (POERNER,

---

de cada país (Inglaterra, Suécia e Alemanha Federal).

<sup>41</sup> Concebido como um partido de centro, o PP não chegou sequer a disputar uma eleição, pois incorporou-

1989).

Nesta carta afirma-se a necessidade de reorganizar no Brasil o Trabalhismo - "construção de um Partido Popular, Nacional e Democrático, o nosso **novo PTB**" (PDT, 1979). Ao considerarmos o objetivo, diversas vezes enfatizado neste documento, de reorganizar o trabalhismo através do "**novo PTB**", isto é, de estabelecer vínculos históricos entre este projeto trabalhista e aquele extinto pelo golpe, entendemos ser importante descrever sucintamente as principais características do trabalhismo, do PTB e do "brizolismo" no pré-64, com vistas a identificar quais elementos da Carta Testamento de Vargas Brizola resgata para reivindicar ser herdeiro.

O processo de incorporação da classe trabalhadora ao cenário político brasileiro coincide contraditoriamente com a vigência do Estado Novo (particularmente após 1942). O trabalhismo, entendido como a construção da "ideologia da outorga" (VIANNA, 1976), esteve apoiada na estratégia de formação da mitologia do Estado Novo, do trabalho e de Vargas como o "pai dos pobres"(GOMES, 1988).<sup>42</sup>

Os benefícios outorgados por Vargas, na dinâmica da relação contratual entre o povo e o Presidente - "contrato que estabilizava a nação e sustentava o poder de Estado"(GOMES,1989), concentraram-se na questão social urbana<sup>43</sup>, basicamente em três frentes: 1ª) legislação trabalhista, 2ª) Previdência e Assistência Social: a) medicina social (preservar, recuperar e aumentar a capacidade de produzir do trabalhador), b) alimentação, habitação e ênfase especial na educação e, 3ª) sindicalização, objetivando implementar o projeto estado-novista de organização sindical corporativista, em oposição ao sindicalismo autônomo e plural vigente até 1935, através de uma lógica repressiva, de concessão de benefícios e de difusão ideológica, para respaldar um regime que buscava a saída do autoritarismo no pós-42 (GOMES, 1988).

Com o fim do Estado Novo, inicia-se o processo de redemocratização numa conjuntura de "transição pelo alto" (VIANNA, 1976), o que possibilita a Vargas viabilizar o continuísmo na

---

se ao PMDB.

<sup>42</sup> GOMES (1989:248), sobre a "ideologia da outorga" - dar, receber e retribuir, afirma: "A força da coisa dada está em produzir em quem recebe a consciência de uma obrigação de retribuir como um dever político de natureza ética. Trata-se evidentemente de uma relação contratual...".

<sup>43</sup> STEIN (1991) demonstra que houve tentativas, ainda nos anos 30, de estender o populismo varguista ao

transformação. Neste sentido, foram criados dois partidos com caráter getulista: enquanto o PSD procuraria manter os vínculos do antigo regime com segmentos das oligarquias agrárias estaduais ("partido dos interventores"), o PTB foi idealizado com o principal objetivo de intermediar as relações entre Vargas e os trabalhadores, especialmente os urbanos, apoiado nas máquinas sindical e previdenciária desenvolvidas pelo Estado Novo. Na relação entre governos populistas e os trabalhadores, o PTB constituiu-se numa interface entre o Estado e as entidades sindicais, numa política voltada a realizar a cooptação do movimento sindical, via distribuição de benefícios e cargos.

Conforme análise de DELGADO (1989:291),

o PTB foi um partido de característica dupla. Em um primeiro nível, apresentou profundo vínculo com o getulismo e com o fisiologismo dele decorrente - linha da continuidade histórica. Em um segundo, percorreu uma trajetória de desvinculação gradativa ao getulismo e de adoção de um projeto reformista - linha da descontinuidade.

Neste primeiro momento de vinculação petebismo-getulismo (1945-1954), quando se dá um completo afastamento entre o PTB e o PCB, o primeiro, por caminhos opostos, atua junto à mesma clientela que os comunistas buscavam atingir - os trabalhadores urbanos industriais. Com a ascensão de Goulart à presidência do PTB (1953), a morte de Vargas (1954), a aproximação entre PTB e PCB (1954) e a redefinição das bandeiras reivindicativas do sindicalismo, o PTB evolui para um partido reformista e nacionalista, defendendo as reformas de base e o combate ao imperialismo.

Durante os governos populistas (1945-1964), foram inúmeras as tentativas e fracassos de iniciativas reformistas, radicais ou moderadas, sobre a questão agrária. Discussões iniciadas no segundo governo de Vargas quanto ao trabalhismo na área rural, envolvendo legislação trabalhista, sindicalização e reforma agrária, perpassaram todo este período sofrendo resistências no Poder Legislativo, onde o poder dos ruralista era forte. Devido principalmente à intensificação da mobilização camponesa e desconfiança de amplos setores com a posse de João Goulart, é em seu governo que o PTB procura de modo intenso atrair os trabalhadores rurais visando ampliar

---

campo.

sua base de sustentação, até então concentrada nos trabalhadores urbanos.<sup>44</sup>

É então que emerge o brizolismo, "expressão de um trabalhismo mais mobilizador e radical que, em sintonia com as correntes nacionalistas no Congresso, com as lideranças sindicais e estudantis, e em função de sua influência e de seu acesso direto frente a Goulart, crescerá à sombra do Executivo, como força mediadora e paralela, ora a favor, ora contra ele." (CAMARGO, 1981:191).

É a partir do seu governo no Rio Grande do Sul que Brizola alcança projeção nacional e internacional por suas posições nacionalistas e a favor das "reformas de base" - marcas que passaram a cercar seu nome<sup>45</sup>. Durante seu mandato (1959-1962), priorizou a educação e a construção de escolas (BANDEIRA, 1979). Na questão fundiária gaúcha, Brizola incentivou o Movimento dos Agricultores Sem Terra - MASTER (ECKERT,1984), desapropriou terras ocupadas por lavradores e criou um setor na Secretaria de Trabalho para

assessorar as associações dos agricultores e camponeses sem terra, enquanto outros órgãos do Governo faziam um levantamento das áreas disponíveis no Estado, públicas e particulares, para distribuição de terras entre os necessitados" (BANDEIRA,1979: 70).

Estas iniciativas despertaram reações dos setores contrários à realização de uma reforma agrária, que o acusaram de "estimular agrupamentos de "pseudo-agricultores sem terras" que estariam ocupando propriedades previamente escolhidas para a desapropriação" (CAMARGO, 1981: 199).

Já como Deputado Federal pelo Estado da Guanabara, Leonel Brizola, com o apoio da Frente Parlamentar Nacionalista, da cúpula sindical e estudantil, defendeu propostas para o encaminhamento da questão agrária consideradas radicais pelo bloco ruralista do Congresso, num

---

<sup>44</sup> Incluíam-se nesta estratégia "iniciativas paralelas de ativação e enquadramento das bases camponesas mobilizadas, atribuindo à SUPRA, através de seu Departamento de Promoção e Organização Rural (DEPROR) a função de auxiliar e promover a criação de associações de trabalhadores sem terra, de pequenos e médios proprietários bem como de sindicatos rurais." (CAMARGO,1981:204).

<sup>45</sup> A carreira política de Leonel Brizola, sempre vinculada ao PTB, foi uma sucessão de mandatos que cobrem o período entre 1947 e 1964: "1947 - Liga-se ao trabalhismo, filia-se ao PTB, conhece Jango e se elege Deputado Estadual com 3.839 votos; 1950 - Deputado estadual pelo PTB gaúcho com 16.691 votos; 1954 - Deputado Federal pelo PTB com 103.000 votos; 1955 - Prefeito de Porto Alegre com 65.007 votos; 1958 - Governador do Rio Grande do Sul com 670.000 votos e 1962 - Deputado Federal pelo PTB no Estado da Guanabara com 269.384 votos, mandato cassado em 1964 pelos militares..." (IBASE, 1989:

momento de intenso confronto entre os poderes Executivo e Legislativo (CAMARGO, 1981). A Superintendência de Política Agrária - SUPRA, um órgão sob a influência de Brizola, foi um canal de comunicação direto entre o governo federal e as organizações camponesas, objetivando a busca de apoio no campo através do incentivo à sindicalização e da desapropriação de áreas em litígio.

Associado à forma como foi concebido o debate político sobre desenvolvimento econômico e a questão agrária a partir do fim dos anos 50, verifica-se o golpe de Estado de 1964. Sob a liderança de Leonel Brizola, após longo exílio político, o "novo PTB" defendia na Carta de Lisboa os seguintes pontos programáticos: estabelecer vínculos entre o projeto trabalhista do pré-64 e a ideologia social-democrata, o caráter pedagógico do partido e um projeto trabalhista pluralista ("não pretendemos absorver ou manipular os sindicatos ou as organizações populares das mais diversas origens") e democrático ("procuraremos alianças com todas as outras forças também democráticas e progressistas do nosso País"). Os Trabalhistas impunham-se, no plano político, além da luta pela revogação de todas as formas de censura, duas tarefas com a maior urgência: "a luta por uma anistia ampla, geral e irrestrita" e "a luta pelo retorno à normalidade democrática", através da liberdade de organização partidária e eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte.

O terceiro compromisso do "novo PTB" era o de reverter as diretrizes da política econômica, através de uma política social de serviços públicos ligados ao saneamento básico, à moradia, à alimentação, à educação e aos problemas que tem levado à marginalização econômica e social dos trabalhadores, especialmente no campo (PDT, 1979).

Dentre os problemas que exigiam a atenção prioritária dos Trabalhistas, encontra-se, ao lado da regulamentação do capital estrangeiro, a Reforma Agrária:

O desafio com que nos defrontamos é, por conseguinte, o de retomar as bandeiras daquela tentativa generosa de empreender legalmente as reformas institucionais indispensáveis para liberar as energias do povo brasileiro. Especialmente uma Reforma Agrária que dê a terra a quem nela trabalha, em milhões de glebas de vinte a cem hectares, em lugar de entregá-las em províncias de meio, de um e até de dois milhões de hectares na forma de superlatifúndios, subsidiados com recursos públicos



(PDT, 1979: 6).

Como vimos no primeiro capítulo, a partir de 1978/9 verifica-se a reintensificação dos conflitos fundiários a nível nacional. Nesta conjuntura de mobilização do campesinato e de politização da questão agrária, os partidos que procuravam manter vínculos com as demandas do campo não podiam deixar de se posicionar.

As diretrizes constantes na Carta de Lisboa e no Programa do PDT apontam para uma proposta nacionalista de modernização democrática do campo. A proposta do "Trabalhismo Democrático" tem por eixo norteador considerar o trabalho como a fonte originária de todos os valores e que a propriedade da terra tem uma função social, e seu uso deve estar subordinado aos interesses da coletividade, visando "promover a diversificação e democratização das relações produtivas na direção do socialismo" (PDT, 1980).

Quanto à "territorialização da burguesia" (MARTINS, 1984)<sup>46</sup>, o PDT propunha a recuperação para o patrimônio nacional dos latifúndios concedidos pelos governos militares a grupos nacionais e estrangeiros e a nacionalização das empresas agrícolas e agroindustriais sob controle de grupos internacionais.

A política agrária formulada objetivava democratizar o uso e posse da terra através de uma Reforma Agrária, que assegurasse o acesso e a posse da terra aos que nela trabalham e que criasse formas associativas de exploração agrícola; modernizar a pequena e média propriedade e orientar a produção agrícola prioritariamente para a satisfação das necessidades populares de alimentação e da agroindústria nacional, cuja produção também deve ser voltada para o consumo interno.

## 2.2. Campanha eleitoral de 1982

Em plena ditadura militar, após vinte anos sem eleições diretas para governador e decorridos aproximadamente dois anos de sua fundação, o PDT enfrentou o primeiro teste das urnas na campanha eleitoral de 1982, concorrendo com outros quatro partidos políticos (PDS,

---

<sup>46</sup> Processo ocorrido a partir de 1974, principalmente na Amazônia Legal, através do "assentamento de

PMDB, PTB e PT) ao governo do estado do Rio de Janeiro, tendo como candidatos Leonel Brizola (governador) e Darcy Ribeiro (vice-governador).

As principais demandas do eleitorado fluminense estavam profundamente associadas à caótica distribuição demográfica resultante da concentração espacial e setorial da economia estadual, levando a que, nas eleições de 1982, em somente sete municípios estivessem concentrados 73% do eleitorado, dos quais 48% na capital e o restante (25%) distribuído por Nova Iguaçu, São João de Meriti, Caxias, Nilópolis, Niterói e São Gonçalo<sup>47</sup>.

Esta predominância do urbano sobre o rural reflete-se nas propostas formuladas pelos candidatos a cargo eletivo majoritário. É a esta parcela significativa da população urbanizada que se dirigem os discursos de campanha, nos quais se enfatiza a solução de seus principais problemas na área de serviços públicos: saneamento básico, assistência médica, transporte, segurança, educação, urbanização e principalmente habitação.

Ao que tudo indica, a preocupação da campanha pedetista no que se refere à questão fundiária foi urbana, apesar das reivindicações do movimento sindical rural<sup>48</sup>.

Importa ressaltar que a existência de conflitos fundiários no Rio de Janeiro e sua continuidade nas últimas décadas - já abordados no primeiro capítulo - eram fatos conhecidos por Brizola, tanto por ter sido Deputado Federal pelo Estado da Guanabara no período em que a SUPRA realizou grande número de desapropriações no antigo estado do Rio de Janeiro, como por ter recebido, assim como os outros candidatos, em setembro de 1982, um documento elaborado pelo Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais do estado do Rio de Janeiro, intitulado "Os Trabalhadores Rurais e as Eleições de 1982", no qual, além de um diagnóstico sobre a evolução da situação dos trabalhadores rurais, com destaque para os conflitos fundiários, constava a exigência de "uma definição pública, clara e imediata, diante das reivindicações da classe trabalhadora rural, explicitando, inclusive, que iniciativas pretendem tomar, e quando, para tentar realizá-las concretamente" (FETAG, 1982a: 6).

---

grandes consórcios" apoiados em subsídios e incentivos fiscais, após a falência da colonização oficial.

<sup>47</sup> Dados extraídos de: Jornal do Brasil, "Brizola deve vencer por 34% a 29%", 18.11.82.

<sup>48</sup> Inexiste documentação oficial no Instituto Alberto Pasqualini e na Secretaria Geral do PDT neste estado, sobre as propostas formuladas para o agro fluminense na campanha eleitoral de 1982 e, mais especificamente, sobre a questão fundiária.

No que se refere às reivindicações do movimento sindical elencadas neste documento, destacamos: 1) Política Agrícola (crédito, assistência técnica, zoneamento agrícola), 2) Garantias aos trabalhadores e à atividade sindical (segurança pública) e 3) Política Fundiária: desapropriação imediata das áreas em conflito; demarcação das terras públicas, contendo a grilagem, e assentando as famílias de trabalhadores rurais; e renovação da desapropriação e assentamento definitivo dos trabalhadores rurais em todas as áreas que já foram desapropriadas pelo governo estadual (já apontadas no primeiro capítulo).

A dissertação de mestrado de Rodolfo Moraes: *Intervenções Governamentais sobre Movimentos de Invasões de Terrenos Urbanos: estudo de casos no Município do Rio de Janeiro em 1983*, pode apontar, mesmo que indireta ou analogicamente, a orientação política do candidato do PDT sobre duas importantes causas de conflitos e tensão social no meio rural, enfrentadas pelo movimento de luta pela terra: resistência ao despejo judicial ou expulsão violenta e ocupações coletivas e organizadas de terras.

Segundo MORAES (1988:42/3), "slogans como "Favela não é problema, é solução", "Governar com o povo", "Um governo voltado para as classes menos favorecidas", "Para o PDT a palavra remoção não existe", foram difundidos entre a massa da população de que se originam os invasores, e serviram para comprometer o futuro governo com a não frustração de uma perspectiva de maior liberação daquela população".<sup>49</sup>

Os entrevistados, apesar de identificarem o candidato como pessoa sensível para o problema agrário, foram unânimes em afirmar que, na campanha, Brizola não apresentou uma proposta de política fundiária, ficando os discursos e compromissos restritos a algumas candidaturas pedetistas ligadas à questão<sup>50</sup>. Assim, podemos concluir que a política fundiária não foi uma questão essencial na campanha pedetista e sequer mencionada pelo candidato ao governo.

Concentramos nossa atenção sobre as propostas explicitadas pelo PDT na campanha de 1982. Contudo devemos lembrar, por um lado, que não só de propostas concretas (discursos,

---

<sup>49</sup> Estes "slogans" objetivaram negar a política repressiva do Estado contra a população favelada, até então desenvolvida através de programas de remoção "aplicados ao longo de três administrações estaduais, a partir do governo Lacerda" (DINIZ, 1982a: 140), o que ia de encontro à reivindicação da Federação das Associações de Favelados (FAFERJ) e apontava para uma proposta de urbanização das favelas.

<sup>50</sup> As entrevistas resgataram também que, de maneira geral, o candidato não apresentou um programa de

documentos oficiais, etc.) é feita uma competição política por um cargo público, já que todas as candidaturas as formulam, apontando os caminhos entre o "ser" e o "dever ser" de uma dada sociedade e, por outro, que na definição do "ser" e o "dever ser", há uma disputa mediada por propostas de diversas forças.

O caráter cíclico com que se alternaram períodos de governo autoritário e governo relativamente democrático no desenvolvimento político brasileiro, impediu o fortalecimento das instituições políticas, particularmente quanto à identificação ideológica dos eleitores com as agremiações políticas. Como decorrência deste quadro, descolando das siglas partidárias, restou ao eleitorado, além da imagem construída pela mídia como parâmetro de avaliação, principalmente o passado político de realizações do candidato voltadas para as classes populares e que, em alguns casos, em oposição à desconfiança nos políticos, fazem surgir o culto carismático da imagem pessoal (WEBER, 1968)<sup>51</sup>.

Nesse sentido, entendemos que uma parcela do eleitorado fluminense foi influenciado também pelas "propostas implícitas" da candidatura Leonel Brizola, já existentes na "consciência popular", que tem a seu favor, em seu passado político como governador do Rio de Grande do Sul (1959-1962) e Deputado Federal mais votado pelo Estado da Guanabara (1963-Golpe de 64), suas posições sobre educação, reforma agrária e capital estrangeiro - tradições do Trabalhismo brasileiro.

Reforçam esta hipótese os resultados obtidos na pesquisa feita pelo Instituto Gallup sobre a questão da renovação partidária, em 1975 e 1978, na área metropolitana do Rio de Janeiro. Para avaliar as tendências da opinião pública, face ao fim do bipartidarismo, foram oferecidas seis alternativas: Trabalhismo, Democracia Cristã, Liberalismo, Socialismo, Nacionalismo e Conservadorismo. Tanto em 1975 (31%) quanto em 1978 (39%), o Trabalhismo aparece como a tendência dominante, seguida pela Democracia Cristã com 19% e 14%, respectivamente. A pesquisa, ao analisar a distribuição das alternativas partidárias em termos de estratificação social revelou que o trabalhismo foi a única tendência em relação à qual verificou-se aumento sistemático

---

governo, pois dizia que programa e recursos estavam na sua cabeça.

<sup>51</sup> O "carisma", segundo Max Weber, é um dos fundamentos da legitimidade: "autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (...) ou seja, o poder brotado da submissão ao "carisma" puramente pessoal do "chefe". (WEBER, 1968: 57/8)

da proporção de simpatizantes à medida que descemos a pirâmide social.<sup>52</sup>

O resultado oficial das eleições de 1982 no Estado do Rio de Janeiro, após conturbado processo de apuração e processamento dos votos, atribuiu o melhor desempenho ao candidato Leonel Brizola, com 31,4% dos votos apurados. Deve-se destacar que 74,6% de sua votação concentrou-se na Capital (41,3%) e Baixada Fluminense (33,3%), enquanto para o PDS e PMDB verificou-se um padrão exatamente oposto, ou seja, a votação desses partidos aumentou em razão inversa ao grau de urbanização dos municípios e regiões do estado, onde se manteve a disputa polarizada entre eles como se observava durante o bipartidarismo.<sup>53</sup>

No que se refere ao Legislativo estadual (conforme Anexo 2, Tabela 1), nenhum dos partidos obteve maioria. Devido principalmente às regras eleitorais definidas em novembro de 1981, impondo a vinculação total dos votos de vereador a governador e proibindo as coligações partidárias, verifica-se que a votação para os cargos de senador, deputado federal e estadual em todos os partidos acompanhou a proporção obtida por seus candidatos à governador.<sup>54</sup>

No intervalo determinado pela legislação brasileira, entre a eleição e a posse, o PDT realizou levantamentos, através da "Comissão de Transição" entre governos, sobre os diversos aparatos do Estado. O Grupo de Agricultura do PDT, com base em dados da agropecuária fluminense e naqueles fornecidos pela Comissão, concluiu em janeiro de 1983 a proposição preliminar das diretrizes para o setor (que subsidiaram o Plano de governo), bem como o diagnóstico institucional da Secretaria de Agricultura e Abastecimento e de suas empresas vinculadas<sup>55</sup>, que foram consubstanciados na "Proposta Preliminar para uma Nova Política

---

<sup>52</sup> Dados extraídos de: Martins, Carlos Estevam, "Pesquisa: O povo escolhe o Trabalhismo", *Cadernos Trabalhistas*, São Paulo, Ed. Global (1):10-13, s/d.

<sup>53</sup> Uma análise sobre as eleições de 1982 e as circunstâncias que contribuíram para a vitória de Leonel Brizola, tida por improvável praticamente até a boca das urnas, pode ser obtida em SOUZA (1985), DINIZ (1982) e DINIZ (1983).

<sup>54</sup> Dois dias após as eleições de 15.11.82, o virtual candidato eleito segundo as pesquisas de boca de urna, Leonel Brizola, pronunciou-se sobre a possível vitória. Com relação à futura bancada do PDT na Assembléia Legislativa, "Brizola disse ser "até bom" a falta de maioria, para tornar inevitáveis as negociações e, com isso, "governarmos com todos". *Jornal do Brasil*, "Brizola pede um crédito a adversários", 18.11.82.

<sup>55</sup> a) Companhia Central de Abastecimento - COCEA, responsável exclusiva por toda a aquisição de alimentos; b) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, ligada ao sistema EMBRATER; c) Empresa de Pesquisa Agropecuária - PESAGRO, ligada ao sistema EMBRAPA e; d) Empresa de Serviços e Insumos Básicos para a Agropecuária - SIAGRO.

Agrícola", onde estavam agrupados nos seguintes tópicos: a) Ciência, Tecnologia e Utilização Racional de Recursos Naturais na Agricultura; b) Comercialização e Abastecimento; c) Leite; d) Institucional e de Projetos em andamento; e) Associativismo e Participação e f) Cooperativismo e Núcleos Rurais (PDT, 1983).

O Grupo de Agricultura procedeu o levantamento preliminar da estrutura e orçamento para 1983 (primeiro ano do Governo Brizola) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e de suas empresas vinculadas. No que se refere a SAA<sup>56</sup>, dentre suas atividades-fim (25% do orçamento da SAA), destacamos a de "Ocupação e Titulação de Terras Devolutas" (0,3% do orçamento da SAA) que incluía o processo de discriminação de terras devolutas e estava ligada diretamente ao Gabinete do Secretário, conforme previsto na legislação (ERJ,1981).

As dificuldades do futuro governo estadual para desenvolver uma "política autônoma e de novo tipo" ficam claras ao levarmos em conta a expressividade dos recursos repassados pelos sistemas EMBRAPA e EMBRATER para a execução dos programas e projetos da PESAGRO e EMATER, dado que, no modelo centralizador e autocrático da EMBRAPA e EMBRATER, repasse de recursos significa ingerência do governo federal no que toca às diretrizes e normas de ação das empresas da administração indireta estadual.

Este é um dos aspectos que revelam a natureza concentradora e centralizadora de poderes do regime federativo brasileiro na esfera da União após o último regime de exceção, o que se reflete numa relação desigual dos mandatários de governos estaduais, segundo suas concepções políticas (oposição/aliança), com o poder central. A falta de competência dos governos estaduais para legislar sobre a questão agrícola e fundiária se insere na política de Estado, de modo a não permitir maiores liberdades aos Estados-Federados, que propiciem condições para a adequação da legislação federal às necessidades regionais e assim por em cheque as alianças políticas mantidas e/ou construídas pelo governo federal. Poder-se-ia pensar que a legislação federal ou a Constituição brasileira expressam a vontade coletiva dos Estados-membros. Todavia, esta vontade está estrutural e desigualmente definida, dadas as características do sistema representativo -

---

<sup>56</sup> Composta por Departamentos Gerais (Agropecuária, Recursos Naturais Renováveis, Economia Rural, Cooperativismo e Organização Social, Informação Rural e Inspeção Geral de Finanças) e por órgãos de assistência direta e imediata do Secretário (Gabinete, Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social e Subsecretaria).

número de parlamentares no Congresso Nacional por unidade federativa.

As outras duas empresas, SIAGRO e COCEA, também refletiam a decadência da agricultura fluminense e do aparato do Estado encarregado do setor agropecuário. A primeira, responsável pela prestação de serviços (patrulhas agrícolas mecanizadas) e venda de insumos e equipamentos agrícolas (calcário, adubo, semente, etc.), apresentava uma receita operacional prevista para 83 três vezes inferior ao orçado para o item pessoal e encargos. Na COCEA, além de outros problemas, foi constatada a malversação dos recursos públicos via política de arrendamento a preço subfaturado de seu patrimônio (instalações comerciais e frigoríficas) e o pagamento das compras aos preços mais altos das praças do Rio e de São Paulo, em benefício de grandes empresas comerciais e industriais<sup>57</sup>.

### 2.3. Programa de governo

O programa de governo, constante do "Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987" - PDES, foi aprovado pela Assembléia Legislativa e sancionado pelo governador através da Lei nº 705, de 21.12.83 (ERJ,1983b), ou seja, nove meses após a sua posse, período no qual o Governo Brizola já tinha se defrontado com um grande número de conflitos fundiários urbanos e rurais.

A "política de governo" formulada deve ser apreendida através de sua inserção no quadro de forças político-partidárias existente, que pode ser assim esquematizado: a) PDS, como partido da ordem, b) PMDB que, neste momento, tenta articular, dada a diversidade de forças políticas que abrigava, um discurso opositorista e c) PT e PDT, partidos de oposição recém-criados que disputam a base popular - uma relação de competição permeada por tentativas e fracassos de construção de uma aliança política.

Na sucinta análise feita sobre o quadro nacional, são destacados os reflexos da progressiva

---

<sup>57</sup> O Governo Brizola em 24.05.83, através dos Decretos nº 6.656 e 6.660, publicados no DOERJ de 25.05.83, determinou a intervenção na COCEA e a criação de uma Comissão Especial de Inquérito para apuração de irregularidades. Posteriormente a COCEA foi extinta e os recursos para compra dos alimentos, no caso das escolas da rede pública, foram repassados diretamente para as diretoras, ampliando-se assim o mercado para os produtores locais de alimentos.

desarticulação do regime político autoritário e do fracasso de seu modelo econômico de desenvolvimento voltado para o mercado internacional, com a redução dos investimentos públicos na área social (assistência médica e previdência social, educação, habitação popular, etc.) que se manifestam imediatamente na qualidade de vida das populações carentes<sup>58</sup>. Frente ao aspecto mais grave dessa recessão, a "inexistência de um projeto de desenvolvimento nacional que atenda aos anseios de amplos setores da sociedade brasileira", o governo estadual, reconhecendo suas limitações, aponta o principal instrumento ao seu alcance - a legitimidade:

As eleições de 1982 forneceram elementos valiosos para romper esse impasse, a partir da manifestação popular e de seus representantes democraticamente escolhidos. Não que os governos estaduais ou os parlamentares eleitos espalhem uma parcela de poder que lhes permita alterar o quadro geral de dificuldades, visto que o modelo político concentra o poder decisório no Executivo Federal. Mas sim porque eles dispõem de um grau de legitimidade que amplia a repercussão de seus atos e potencializa os instrumentos administrativos postos ao seu alcance. As lamentações tão comuns em relação à dependência do Estado em relação ao poder central e ao estreito raio de manobra da administração estadual na maioria das vezes encobrem a falta de definição política e ideológica, a dificuldade ou o desinteresse em definir um rumo a ser perseguido (ERJ, 1983b: 3).

A orientação política do governo indica, como primeira medida para recuperação do estado, a mudança de comportamento do governo em relação à comunidade, a começar pelos princípios de Justiça e Direitos Humanos<sup>59</sup>. Esta diretriz tinha como objetivo criar um ambiente propício à conscientização e mobilização da sociedade civil organizada em torno de suas principais demandas e, desta forma aproximá-la da esfera do poder público estadual, assegurando um canal de comunicação permanente para conformação de um planejamento participativo:

Em outras palavras, a ação corrente do Estado pode ser um vigoroso instrumento para fortalecer a organização popular, fortalecendo ao mesmo tempo a si mesmo enquanto Estado democrático e deixando uma marca

---

<sup>58</sup> O governo fluminense entende que o RJ refletiu intensamente este modelo baseado no binômio: concentração de renda-formação de miséria absoluta, resultando em um desequilíbrio econômico e populacional (urbano-rural) "que não tem paralelo na história do Brasil".

<sup>59</sup> Neste sentido, foi criado pelo Decreto 6.635, de 13.04.83, o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, com "atribuições de discutir e propor a política do governo para assuntos da ordem pública e das garantias das liberdades individuais e coletivas...".



nos padrões de administração pública e no relacionamento com a comunidade que dificilmente será apagada por outros governos. (ERJ, 1983b:4)

A concepção política do Plano de governo reside em que as diretrizes propostas seriam conformadas pela "estratégia de um desenvolvimento econômico e social integrado", em oposição ao modelo de desenvolvimento adotado pelos governos militares. O Governo Brizola entendia que

um programa de fortes investimentos sociais é o único capaz de reativar a economia, gerando empregos, encomendas, comércio e arrecadação fiscal sem depender, no essencial, de mercadorias, tecnologia e empréstimos de outros países (ERJ,1983b).

O governo, ao reconhecer suas limitações legais e financeiras para mudar o padrão de desenvolvimento até então adotado, entendia que deveria ser definido um "programa mínimo de investimentos de prioridade absoluta e de grande impacto", redefinindo o próprio sentido de desenvolvimento e viabilizando o potencial criador da população (soluções comunitárias). O conceito de desenvolvimento equilibrado, apesar do "apoio preferencial às forças do trabalho, não é um mecanismo de exclusão social de qualquer segmento, mas sim uma tentativa de combiná-las numa estrutura fundamentalmente pluralista e democrática". Mesmo não contando com instrumentos homogêneos de política econômica, o governo estadual pretendia minorar os efeitos do desemprego e da má distribuição de renda através do desenvolvimento de programas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana e da expansão e melhoria da qualidade dos serviços públicos gratuitos, vistos como os melhores instrumentos de distribuição de renda ao alcance da administração estadual.

Para que o governo fosse capaz de internalizar e encaminhar adequadamente as demandas populares, foram estabelecidas diretrizes que dizem respeito à esfera administrativa: moralização e reorganização da estrutura: a) quando da elaboração deste Plano já tinham sido criadas algumas secretarias de Estado, com base em empresas, autarquias ou fundações já existentes, e por isso, segundo o governo, sem aumento de despesas e "com o objetivo de conceder a estas áreas um destaque político maior". Por outro lado, já havia sido feito o desmembramento da Secretaria de

Segurança em três secretarias estaduais (Polícia Militar, Polícia Civil e Defesa Civil)<sup>60</sup>; b) implantação de um sistema de planejamento participativo "menos preocupado em planejar a sociedade e mais em planejar a si mesmo"; c) integração da administração indireta estadual às diretrizes e prioridades governamentais, dada a sua tendência para a autonomização; d) realização de um recadastramento e reavaliação do Patrimônio Imobiliário do Estado para atender "às necessidades dos projetos do Governo e do bem-estar público", devido ao quadro de desinformação sobre o patrimônio estadual; e) fortalecimento da receita pública estadual<sup>61</sup> e f) administração de pessoal e material, visando ampliar a capacidade do governo em investir.

No Plano de governo é apresentado um diagnóstico da economia fluminense, onde é destacado o fraco desempenho da agricultura, que é caracterizada pela progressiva diminuição das áreas ocupadas por lavouras, para o que contribuíram a sua substituição por pastagens extensivas e a valorização das terras devido ao intenso processo de urbanização e a inexistência de uma política agrícola efetiva.

A agricultura fluminense, pelo fato de participar com uma pequena parcela na formação o produto interno estadual, segundo a "Proposta Preliminar ..." (PDT, 1983),

encerra um considerável potencial inexplorado, em termos de geração de empregos, de soerguimento das pequenas comunidades rurais e de redução do custo de vida para as populações urbanas mais desfavorecidas.

A recuperação da agropecuária fluminense, além de propiciar uma redução no volume de alimentos importados, é considerada como "imperativo de um desenvolvimento equilibrado, voltado para a desconcentração urbana, o fortalecimento do interior e a melhoria do padrão de vida da população". A intervenção do Estado no agro fluminense se daria através de programas regionais sob a orientação de Coordenadorias Regionais que evitariam a dispersão de esforços das

---

<sup>60</sup> As novas secretarias criadas e as respectivas fundações, empresas ou autarquias que lhes deram origem foram as seguintes: Promoção Social (Fundação Leão XIII e FEEM), Ciência e Cultura (FAPERJ e FUNARJ), Minas e Energia (CEG e CERJ), Turismo e Esporte (FLUMITUR e SUDERJ), Trabalho e Habitação (CEHAB) e do Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM).

<sup>61</sup> Segundo o Plano, o Brasil vive um quadro de "**federalismo fictício**", sendo a estrutura fiscal a principal manifestação de dependência dos estados em relação ao governo central, à quem cabe fixar as alíquotas e que frequentemente utiliza-se de isenções como instrumento de política econômica, debilitando as finanças estaduais.

empresas vinculadas à SAA:

No âmbito de cada coordenadoria devem ser implantados Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado, ou seja, uma programação solidária de todos os órgãos públicos atuantes na região (incluindo educação, saúde, transporte, infra-estrutura, etc.) de forma a atingir os objetivos de um desenvolvimento harmônico e equilibrado.

Para alcançar os objetivos propostos de reversão do processo de migração campo-cidade, ampliar a produção agrícola e a renda no campo, a "Proposta Preliminar ..." (PDT, 1983) assumia ser necessária uma racionalização do uso das terras agrícolas, o que implicaria numa reorganização dessa produção. Neste sentido, foi idealizada e se propunha a privilegiar os recursos estaduais para a criação de "Unidades Associativas de Produção", precedidas da elaboração de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado, com a finalidade de agregar maior quantidade de valor à produção do setor agrícola que, por estar integrado verticalmente à indústria (à montante e à jusante), transfere-lhe parte substancial do valor produzido, devido aos preços oligopolizados praticados pelo setor secundário.

Neste cenário desarticulado, onde se verifica a retração da produção de alimentos e redução do poder de compra dos assalariados em geral, a SAA e suas empresas vinculadas ou afins como a Carteira de Crédito Rural do BANERJ, deveriam se orientar para a mobilização dos pequenos e médios produtores para a produção de gêneros básicos voltados para o consumo popular; o fortalecimento econômico e social do interior, procurando firmar uma estratégia de desenvolvimento rural integrado<sup>62</sup>; ampliação da participação do Estado na defesa dos recursos naturais renováveis; aparelhamento do Estado para um ação efetiva na área de abastecimento; fortalecimento do cooperativismo como unidade básica de organização rural e ampliação da disponibilidade de leite.

Antes da realização das eleições, a FETAG apresentou aos então candidatos ao governo do estado suas sugestões e reivindicações para as políticas agrícola, fundiária e de segurança pública no campo. O Plano incorpora algumas dessas reivindicações, já apontadas neste capítulo,

---

<sup>62</sup> "A questão fundamental para assegurar que esta ação coordenada seja capaz de alcançar seus objetivos é a mobilização da comunidade local, no que diz respeito ao planejamento, implementação e avaliação dos programas" (ERJ, 1983b).

demonstrando desejar ter um bom relacionamento com o órgão de representação dos trabalhadores rurais.

Ao confrontarmos a "Proposta Preliminar para um Nova Política Agrícola" (PDT,1983), elaborada após a vitória eleitoral e antes da posse do Governo Brizola, com o Plano de governo (ERJ,1983b), pode-se visualizar a evolução das propostas para o agro fluminense, no sentido de seu aprofundamento e incorporação de inovações institucionais, frente às reivindicações dos trabalhadores rurais e, especificamente, às demandas e formas de pressão dos movimentos de luta pela terra, decorridos nove meses à frente do governo.

Na "Proposta Preliminar..." (jan/83), foi elencado como um dos "Programas Prioritários", a intervenção do Estado na questão agrária fluminense. A leitura que se fazia estava marcada não pelas propostas de "estímulo à diversificação das atividades produtivas" ou "absorção de milhares de famílias em suas terras, procedendo a imediata discriminação de suas terras devolutas" e sim pelo caráter jurídico-legal a que se propunha ter a ação do Estado na questão agrária: "impedir as diversas formas de violência sistemática contra posseiros, pequenos produtores, parceiros e assalariados"; "cumprimento do Estatuto do Trabalhador Rural" (legislação trabalhista); "agilização das questões judiciais e o cumprimento do Estatuto da Terra"; "impedir que atos recorrentes de expulsão de trabalhadores rurais de suas terras há longo tempo ocupadas sejam levados a cabo em franco desrespeito aos direitos humanos e sociais dos setores populares", ou seja, o privilegiamento deste enfoque nos permite interpretar que o principal instrumento de política agrária seria a aplicação da lei.

Desta forma, verifica-se neste documento que a questão fundiária assume importância, menos por seus reflexos no aumento do volume de produção e mais por visar a eliminação de focos de tensão social no Estado. Neste sentido, em que pesem os poucos recursos destinados ao seu encaminhamento pelo governo anterior, são apresentadas diretrizes que vão de encontro às reivindicações de vários segmentos de trabalhadores rurais fluminenses representados pela FETAG. Coerente com a ausência de um Sub-Grupo de Assuntos Fundiários, não é mencionada a criação de órgão específico na estrutura da SAA, ou fora dela, para encaminhamento dos conflitos fundiários. Portanto depreende-se que a condução da questão fundiária seria mantida no Gabinete do Secretário de Agricultura.

Entretanto, posteriormente (dez/83), no primeiro capítulo do Plano, onde constam as diretrizes para a área social cumpre, por um lado, ressaltar que: "O Governo Popular e Democrático do Estado do Rio de Janeiro identifica a Educação como sua grande prioridade" e, por outro, resgatar dois outros pontos de interesse para esta pesquisa.

Num quadro de desprestígio da segurança do cidadão e supervalorização da segurança do Estado, o Plano de governo propõe, entre outras medidas, a

criação de Defensores Itinerantes como forma de atingir as áreas rurais onde talvez seja mais importante o abuso de poder e a expolição dos trabalhadores em função da ausência das instituições de justiça... Em relação às questões fundiárias, tem-se tratado de solicitações referentes ao assunto através de um assessor especial designado, mas face ao grande volume de solicitações estuda-se a criação de uma Coordenadoria de Assuntos Fundiários, com a participação da Secretaria de Justiça e Interior e outras Secretarias e setores afins.<sup>63</sup>

Esta citação, além de revelar a inadequada estrutura institucional do Estado para encaminhamento dos conflitos fundiários - "criação de uma Coordenadoria de Assuntos Fundiários" - face à continuidade e intensificação dos movimentos de luta pela terra, reforça a argumentação anteriormente feita, no que se refere à leitura do partido (PDT,1983) e do Governo Brizola (ERJ,1983b) sobre a questão agrária ("ausência de instituições de justiça" e a participação da Secretaria de Justiça na Coordenadoria ...) - um assunto eminentemente legal.

No que se refere à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista, de competência do governo federal, verificava-se em 1981 que, segundo o IBGE, apenas 54% do pessoal ocupado no estado tinha carteira assinada e que a situação na área rural era pior, pois somente 13% do pessoal ocupado na agricultura tinha carteira assinada. Neste quadro, o Plano apontava as seguintes diretrizes:

... traçar uma linha de colaboração com os órgãos federais competentes (...), assistência e apoio aos sindicatos e associações de classe, apresentando-se como um interlocutor de peso ..., ampliar o escopo e a abrangência da defensoria pública (ERJ, 1983b).

Constava no PDES, setor "Agricultura e Abastecimento", um item específico para a

---

<sup>63</sup> Na realidade, quando o PDES foi sancionado (21.12.83), já havia sido criado, em novembro/83, o

Política Agrária, onde constavam: a) identificação e discriminação de terras devolutas estaduais para implantação de

projetos de assentamento de pequenos agricultores, com garantia de assistência integral em crédito, extensão rural e comercialização, com prioridade aos posseiros já instalados na área. Também o Parque Estadual do Desengano, no norte do Estado, deve ser devidamente discriminado para sustar sua ocupação irregular e predatória; b) ações voltadas para o aproveitamento das terras ociosas no Vale dos rios São João, Macaé, São Pedro, Imbé, Macacu e Magé, recentemente recuperada para uso agrícola face à realização de obras de saneamento e drenagem; c) apoio às iniciativas dos trabalhadores rurais através de seus sindicatos, na defesa contra a expulsão de posseiros, violência de grileiros, manipulação e falsificação de títulos dominiais (ERJ, 1983b: 29/30).

Além da assistência aos sindicatos nos conflitos sociais no campo e da discriminação de terras devolutas com o objetivo de assentar trabalhadores rurais sem terra, o outro instrumento apontado para formação de um estoque de terras é o cadastramento do seu patrimônio imobiliário:

Com essa medida, além de se retomar um controle efetivo sobre os bens públicos, está se gerando um estoque de recursos imobiliários para utilização em setores prioritários como construção de escolas e postos de saúde, distribuição de lotes residenciais dentro do programa "Cada Família um Lote", assentamento de trabalhadores rurais sem terra e outros que as circunstâncias permitirem (ERJ, 1983b).

As razões objetivas e políticas que levaram a uma mudança entre proposta e ação do Governo Brizola no agro fluminense, marcado pelo grande número de conflitos que eclodiram neste período, perpassadas pela construção e dinâmica do relacionamento entre governo e movimentos de luta pela terra e pela competição política por propostas e práticas efetivas no encaminhamento da questão agrária, serão objeto de análise nos próximos capítulos.

### 3 - CONSTRUINDO A RELAÇÃO ESTADO-LUTA PELA TERRA

As eleições majoritárias estaduais de novembro de 1982 geraram grandes expectativas nas camadas populares, que se mobilizaram no sentido de verem suas demandas, reprimidas pelos governos militares, atendidas pelos novos governos estaduais diretamente eleitos.

No período privilegiado nesta pesquisa, os movimentos populares fluminenses, envolveram novos e antigos atores e conjugaram diferentes objetivos e formas de luta pela terra, conformando uma fase muito rica de experiências no relacionamento entre os diversos atores, mediadores e representantes destes movimentos e o Estado.

Dessa ótica, Leonel Brizola é empossado em meio a dois processos que se dão simultaneamente: um grande número de ocupações de áreas na capital do estado visando terra para moradia e a continuidade dos movimentos de resistência ao despejo judicial e/ou à expulsão violenta, desenvolvidos por lavradores - "posseiros". Posteriormente, emergem novos atores em conflitos decorrentes das ações dos movimentos de ocupação de terras, basicamente na Região Metropolitana.

A falta de uma clara definição das áreas urbanas, particularmente na Região Metropolitana<sup>64</sup>, a existência de terras passíveis de ocupação, a atuação dos mediadores e representantes e a conjuntura política, viabilizaram a emergência destes novos atores que se caracterizaram pela ambiguidade em sua auto-identificação e objetivos na terra conquistada.

Devido à impossibilidade de caracterizarmos estas ocupações dos anos 80 como aquelas que, a rigor visavam "uso agrícola", em oposição a "uso urbano" (moradia), adotaremos a expressão ocupação de terras para "trabalho" (GARCIA,1983) em associação à forma de relação estabelecida pelo Governo Brizola (implantação de assentamentos rurais) e aos objetivos declarados e reivindicações formuladas pelas famílias envolvidas que, numa adesão à retórica do seu principal mediador, a Igreja, mobilizaram-se pela conquista da terra e posteriormente foram integradas ao

Movimento dos Sem Terra (MENEZES, 1991; LIMA, 1991).

Entendemos que a abordagem, embora sucinta, dos conflitos fundiários movidos claramente por objetivos urbanos (moradia), na cidade do Rio de Janeiro, permitir-nos-á melhor perceber o quadro mais geral de luta pela terra quanto aos seus atores e objetivos (moradia e/ou exploração agrícola), e principalmente a construção do relacionamento entre os movimentos de luta pela terra e o Estado que, tomado de surpresa, procura adequar o acervo de instituições existentes, inicialmente via programas emergenciais.

No que se refere aos movimentos de ocupações de terra, o resgate da questão fundiária urbana, com que iniciaremos este capítulo, assume importância na relação Estado-luta pela terra para "trabalho", na medida em que levamos em conta aspectos que dão especificidade ao Rio de Janeiro, sobre os quais teceremos agora alguns comentários:

a) como a luta pela terra urbana e rural no Governo Brizola concentrou-se básica e respectivamente na cidade do Rio de Janeiro e na Região Metropolitana, onde em 1980 residiam 80% da população do estado, podemos supor a existência de vínculos entre êxodo rural, "favelização" e os movimentos de ocupação de terras para fins urbanos, "mistos" e de "trabalho", ou seja, que partiram das "favelas", em sua maioria, aqueles que se organizaram para as ocupações e que, possivelmente, as mesmas pessoas que ocupavam áreas para fins de moradia ocupavam áreas com a finalidade de terra para "trabalho", por um critério de oportunidade;

b) dado que inexistiu, desde 1964, um aparato para trabalhar com a questão fundiária a nível estadual e como as ocupações de áreas urbanas foram o principal foco de tensão social no início do governo, entendemos que a prática do Governo Brizola, ou a "rotinização dos conflitos" rurais, foi decorrente do aprendizado obtido no relacionamento com os movimentos sociais urbanos que, por sua vez, esgotaram-se enquanto movimento de ocupações às vésperas do início das ocupações de terras para "trabalho", como veremos.

### 3.1. Conflitos fundiários urbanos

A relação estabelecida entre o Governo Brizola e as ocupações de terras na cidade do Rio de

---

<sup>64</sup> Conforme analisado no primeiro capítulo.



Janeiro, através de medidas legais e institucionais em uma conjuntura de "abertura política", constituiu-se num arcabouço de experiências para a ação político-administrativa frente à questão fundiária rural fluminense.

Diferente do processo de constituição das favelas, que historicamente fazem parte do cenário da cidade do Rio de Janeiro, processo este caracterizado pela ocupação clandestina e lenta saturação do espaço ocupado, as ocupações de áreas urbanas feitas "às claras" por grande número de pessoas, consolidada em curto espaço de tempo e de modo organizado, constituiu-se "em um fato relativamente novo no contexto carioca, aparecendo, pela primeira vez, em fins de 1981, quando se registraram duas ocupações de terrenos em Jacarepaguá" (VALLADARES, 1983: 1).

A intensificação das ocupações urbanas antecederam inclusive a declaração oficial pelo Tribunal Regional Eleitoral do resultado das eleições e a posse do Governador Leonel Brizola. No entanto, no final de 1982 uma ocupação em Bangu já se autointitulava "Paraíso do Brizola" ou "Favela do Brizola", o que demonstrava a expectativa de parte da população fluminense em torno do governador a ser eleito e de sua política habitacional, bem como "as esperanças na força permissiva" do Governo Brizola (MORAES, 1988)<sup>65</sup>. Estas ações e esperanças, além de calcadas e fortalecidas por discursos do então candidato durante a campanha eleitoral ("Para o PDT a palavra remoção não existe"), estavam associadas à "força da palavra" do líder carismático Leonel Brizola no seio das classes populares.

VALLADARES (1983) mostra em sua pesquisa que as "invasões" ocorridas no primeiro semestre de 1983 foram realizadas principalmente por agregados de famílias faveladas e por favelados-locatários impossibilitados de arcar com os elevados aluguéis das favelas cariocas, dado que, em sua maioria, as ocupações localizaram-se na região que concentra 48% das favelas da capital do estado e se deram em áreas vizinhas ou próximas às favelas ou conjuntos habitacionais.

Tanto VALLADARES quanto MORAES entendem que é possível concluir pela ocorrência de um movimento social urbano de luta pela terra para moradia no Rio de Janeiro em 1983 que, entretanto, não se institucionalizou como tal: "Apesar de muito recente e pouco estruturado, o

---

<sup>65</sup> Nos dois meses anteriores ao segundo Governo Brizola (1991-1995), as mesmas expectativas são geradas na população carente e a história se repete, ocorrendo 40 ocupações visando moradia na cidade do Rio de Janeiro (Jornal do Brasil, "Nova onda de invasões no Rio", 11.03.91).

Movimento dos Invasores desponta com força total e levou o novo governo ... a rapidamente organizar sua máquina político-administrativa para lidar com a questão." (VALLADARES, 1983:

31)

Os fatos políticos gerados pelas ocupações de áreas urbanas colocariam em cheque a proposta do PDT de realizar um "governo popular e democrático" caso utilizasse sua prerrogativa da "violência legítima" através do aparelho repressivo de Estado, em contradição com as promessas de campanha de "não ao despejo" e de negação das práticas autoritárias. Por outro lado, ao não utilizar a repressão policial para conter aquelas mobilizações, que ferem o principal fundamento da sociedade capitalista, o direito de propriedade, o governo estadual estaria propiciando um ambiente favorável à tensão social e emergência de pressões das classes dominantes. Deve ser ressaltado que questões semelhantes ocorriam em outros estados. Exemplo disso é o fato de que em 04.04.83, Brizola viajou a São Paulo para um encontro com Tancredo Neves (MG) e Franco Montoro (SP), governadores eleitos como oposição, que enfrentavam os mesmos problemas com relação às ocupações urbanas e saques a supermercados. Segundo MORAES (1988:100), "preocupavam-se com a ameaça de intervenção federal".

Para entendermos a solução adotada pelo Governo Brizola, devemos ter clareza que todo partido político objetiva a conquista, manutenção e a legitimação do uso do "poder governamental", pelo qual se expressa o "poder estatal". Como enfatiza O'DONNELL (1986), esta legitimidade (ou organização do consenso) deve ser constantemente repostada pelo Estado, aparentemente dissociado da sociedade civil, através das seguintes mediações que emergem entre eles: (a) a nação - "o plano de identidades coletivas que define um "nós", (b) a cidadania - "direitos abstratamente iguais" e (c) o povo - "exigências de justiça social", pois somente elas possibilitam ao Estado, simultaneamente, mascarar suas funções de resguardo e organização de uma dominação de classe e aparecer como agente do interesse geral da sociedade ("dominação consensual").

A alternativa adotada frente ao dilema decisório apresentado foi o diálogo e a negociação, apoiada na contenção da atividade repressiva da força policial estadual.

As ocupações de áreas urbanas, que já vinham ocorrendo desde fins de 1982 e intensificam-se após a posse da nova administração, levam à formação, no âmbito da recém-criada Secretaria de Estado de Trabalho e Habitação - SETH, em caráter emergencial, do Grupo Executivo de Ação

Comunitária Integrada - GEACI (04.04.83)<sup>66</sup>, tendo como orientação, dada pelo governo quanto à atuação da força policial, dar garantias aos oficiais de justiça que cumprem determinação judicial e não participar na derrubada de barracos, o que seria passível de punição (VALLADARES, 1983).

Além das ocupações, que exigiam ações imediatas do governo, um outro problema também se apresentava: a "opinião publicada" que associava as ocupações à posse do Governo Brizola. Segundo Rodolfo Moraes, a imprensa passou a exigir ações do governo estadual, principalmente repressão policial (prática corrente do governo anterior em relação à população favelada), nos editoriais dos principais jornais fluminenses<sup>67</sup>.

Para compreensão destes ataques, devemos considerar que a imprensa, integrante da sociedade civil gramsciana - sede das ideologias (GRAMSCI, 1978), colabora na formação de um poder que vai se constituindo e evoluindo (BOBBIO, 1987), com o objetivo de repor constantemente a ideologia politicamente dominante, ou seja, o predomínio ideológico dos valores e normas das classes dominantes sobre as subalternas.

Dada a força dos meios de comunicação de massa em um sistema político, pode-se perceber os objetivos da imprensa no sentido de, através da deslegitimação das "ocupações famélicas" (MARQUES, 1987) junto à opinião pública, pressionar e criar condições, respectivamente, para o uso da violência legítima estatal e da "violência ilegítima" dos proprietários de terras.

As críticas dos meios de comunicação, acrescidas do entendimento de que as ocupações de áreas urbanas eram atos insuflados e um processo em andamento, levaram o governador a produzir um fato político já em 27.03.83, aos treze dias de governo, buscando articular bases de sustentação através de aproximação direta com a população. É quando promove uma reunião no ginásio do Olaria Atlético Clube, com representantes de associações de moradores do estado e inicia o processo de integração da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ ao

---

<sup>66</sup> Os objetivos do GEACI, eram: "diagnosticar as causas e encaminhar soluções para os problemas das invasões ... ; estabelecer formas de atuação preventiva ... ; propor uma política no campo da ação comunitária ... ; promover a integração de todos os órgãos estaduais e municipais na atuação emergencial." (VALLADARES, 1983).

<sup>67</sup> Algumas manchetes são indicativas dessa postura: "Terra de Ninguém" (JB, 26.03.83); "Invasão de Terrenos: solução de emergência" (O Globo, 29.03.83); "Ordem e Justiça" (JB, 04.04.83); "Intervenção nas invasões" e "**Invadam, Brizola garante**" (UH, 05.04.83); "Carentes e pagantes" (O Globo, 04.04.83); "Lógica do Absurdo" (JB, 05.04.83); "Mão-de-gato" (JB, 10.04.83); "Falta de controle" (JB, 13.04.83); "Solução e Método" (JB, 19.04.83) e; "Contexto de convivências" (JB, 17.05.83). Dados extraídos de MORAES (1988: 176-184).

governo, considerando-a "entidade de interesse público"<sup>68</sup> e tornando seu presidente, Jó Resende, consultor dos conselhos das empresas CEDAE, CEHAB e FEEMA<sup>69</sup>.

A relação das associações de moradores, cujas origens remontam às primeiras fases do processo de industrialização, com o Estado, em termos de sua autonomia, capacidade reivindicatória e poder de negociação, semelhante aos movimentos de luta pela terra abordados no primeiro capítulo, caracterizou-se por uma evolução cíclica segundo os governos que deram forma ao Estado brasileiro.

Eli Diniz ao analisar a relação do Governo Chagas Freitas (PMDB, 1979-1983) com as associações de moradores, através de parlamentares e aparatos do Estado, verificou que ela teve como um dos elementos centrais a chamada "política comunitária" (forma pela qual os parlamentares chaguistas autodenominavam sua atuação extra-parlamentar - a principal), característica das "máquinas políticas", cuja atuação é marcada pela patronagem e clientelismo (DINIZ, 1982a)<sup>70</sup>.

O governador criou uma Comissão de Emergência para fazer face às "invasões de terrenos públicos e privados" e à "extrema carência da população" (referindo-se também aos saques a supermercados) sob a coordenação da SETH. Na semana seguinte, dada a tensão social gerada pelo ressurgimento no cenário político de parcela da população reivindicando e pressionando o governo por alimentos e moradia, foi criado também o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos (Decreto nº 6.630, de 07.04.83 e Decreto nº 6.635, de 13.04.83, respectivamente). A Comissão de Emergência e o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos foram as instâncias embrionárias de constituição do primeiro órgão a nível estadual para encaminhamento da questão fundiária urbana e rural.

A ação do governo nos conflitos sociais gerados pelas ocupações urbanas, através de inovações institucionais, consistiu basicamente na contenção da repressão policial, pesquisa cartorial sobre a área ocupada, cadastramento pela CEHAB dos ocupantes e intermediação do governo visando retardar a

---

<sup>68</sup> A FAMERJ foi declarada entidade de utilidade pública em 21.08.83 pelo Decreto nº 6.738. A bem sucedida articulação de bases de sustentação junto à cúpula das associações de moradores (FAMERJ) é verificada pelo fato de Jó Resende filiar-se ao PDT e ser eleito Vice-Prefeito para o Governo Saturnino Braga.

<sup>69</sup> MORAES (1988:78), com base em dados extraídos da matéria "Brizola promete apoiar ações de associações de moradores" (O Globo, 28.03.83). Em outras palavras, o jornal queria dizer que o governo apoiava as ocupações.

<sup>70</sup> DINIZ (1982A:32), referindo-se às "máquinas políticas", afirma: "Trata-se ... de um tipo de partido voltado para uma linha de ação essencialmente pragmática, onde as questões de princípio não desempenham um papel central. Vários autores insistem nesse ponto, chamando a atenção para o estilo pragmático-empresarial das máquinas políticas."

ordem de despejo para que se encontrasse uma solução. Quando possível e aceito, foi promovida a transferência de famílias para o Albergue João XXIII e Unidades de Integração Social da CEHAB em Antares, onde era verificada se a renda familiar era capaz de arcar com as prestações do plano especial da CEHAB ou se seriam encaminhadas para lotes doados pelo governo em terrenos já urbanizados. O último recurso utilizado foi a desapropriação por Utilidade ou Necessidade Pública<sup>71</sup>.

Durante o Governo Brizola, ocorreram 57 conflitos urbanos de luta pela terra envolvendo comunidades, sendo que 55 localizaram-se na Região Metropolitana, dos quais 37 no Município do Rio de Janeiro. Ainda com relação a esses conflitos, o governo decretou como de utilidade pública para fins de desapropriação 11 áreas no Município do Rio de Janeiro e 10 na Região Metropolitana (exceto o Município do RJ), sendo que o primeiro decreto somente foi publicado em agosto de 1984<sup>72</sup>.

A orientação dada pelo governo em relação ao seu aparato repressivo dificultava a efetivação do despejo, visto que, um ou dois oficiais de justiça, somente com o mandato judicial, não conseguiam despejar dezenas ou centenas de famílias que tinham o firme propósito de permanecer na área. Esta linha de conduta do Poder Executivo confrontava-se tanto com a prática dos proprietários impregnada em nossa cultura, quanto ao papel do direito nas sociedades capitalistas, no que concerne à garantia do direito de propriedade. Frente a isso, o Poder Judiciário e os proprietários se articularam na busca de soluções, não sendo descartada a possibilidade de pedido de intervenção federal MORAES (1988).

Com referência às ordens judiciais de despejo contra os "invasores" de áreas urbanas, cumpre destacar a atuação do pessoal do Estado:

Durante o processo de resistência os invasores contaram, surpreendentemente, com o apoio espontâneo e velado dos agentes encarregados das remoções, tanto os membros da Administração Executiva como os da Administração Judiciária. (MORAES, 1988: 110)

Este tipo de não-ação, negligência ou até mesmo ações claras em favor daquelas famílias por parte do pessoal do Estado, serão aqui apenas apontadas para posteriormente serem analisadas à luz das resistências ao despejo de "posseiros" e das ocupações realizadas pelo Movimento dos Sem

---

<sup>71</sup> Sobre este tipo de desapropriação, ver Anexo 3.

Terra, quando, face ao perfil do pessoal do Estado lotado no aparato fundiário, é estabelecida uma frágil linha de separação entre eles e os movimentos de luta pela terra.

O governo estadual, em busca de apoio e ampliação de alianças, consegue também a adesão da Federação das Associações de Favelados do Estado do Rio de Janeiro - FAFERJ, na condenação das ocupações de áreas urbanas como ações insufladas. Em nota oficial, esta entidade afirmava que "as invasões são formas precipitadas para resolver problemas de moradia, algumas vezes aproveitadas por elementos que se utilizam da miséria do povo, e a FAFERJ de forma nenhuma está de acordo com essa atitude" (MORAES, 1988: 104)

Este posicionamento da FAFERJ pode ser entendido através do resgate de seu passado recente, quando inclusive ocorreu a cisão na cúpula do movimento dos favelados (1979) dando lugar ao surgimento da "FAFERJ dissidente" em oposição à "FAFERJ situacionista". Segundo Diniz, o processo de cooptação de lideranças comunitárias pela máquina político-partidária chaguista foi particularmente significativo entre as associações de favelas, favorecida pela legislação que permitia o controle destas organizações. A partir de 1979, com a abertura política, começou a se verificar, simultaneamente: (a) o predomínio de uma linha favorável à implementação de programas voltados para a urbanização de favelas, (b) um grande número de associações criadas e (c)

o estreitamento dos vínculos entre órgãos públicos e associações de favelas, reativando-se paralelamente os mecanismos de intermediação inspirados pelas práticas clientelistas do partido do governo ... Os instrumentos-chave para a generalização e difusão das práticas clientelísticas no relacionamento com as associações de favelas seriam a organização político-partidária local e uma agência diretamente ligada ao governo estadual, a Fundação Leão XIII. (DINIZ, 1982a:141)

Além das ações governamentais desenvolvidas no momento em que se davam os conflitos sociais na área urbana, o Governo Brizola, segundo MORAES (1988), atuou na outra ponta do processo de ocupações que visavam moradia, isto é, nos bairros populares e favelas, através de um programa de investimentos em saneamento, habitação, energia elétrica e urbanização, utilizando, conforme o caso, contratação de mão de obra predominantemente local ou através do sistema de

---

<sup>72</sup> Ver Anexo 2 (Tabela 2) e ERJ (1987b).

mutirão, neste caso com fornecimento de material e assistência técnica e social.<sup>73</sup>

Nesta linha, cabe destacar a contribuição do Programa "Cada Família Um Lote" para a contenção das ocupações urbanas enquanto movimento, visto que foi direcionado para as famílias "potencialmente invasoras" (residentes em bairros populares e favelas) que fugiam dos aluguéis e ia de encontro à sua principal reivindicação e móvel de luta: a terra para moradia. O Programa tinha como principal objetivo colocar à disposição daquelas famílias, num prazo de cinco anos, um milhão de lotes nas áreas urbanas, suburbanas e rurais do estado (ERJ, 1985b).

"Movimento dos Invasores no Rio de Janeiro de 1983", segundo periodização de MORAES (1988), teve as seguintes fases: 1ª) ascensão: setembro/82 a março/83; 2ª) crise: março a abril/83 e; 3ª) declínio: maio a julho/83. Segundo o autor, os fatores que levaram à crise e ao declínio dessas ocupações e a que as ocupações passassem a espaçar-se no tempo e geograficamente de forma "clandestina", foram:

a) a imprensa que, se na primeira fase funcionou como um aliado do movimento, divulgando os fatos políticos por eles gerados ("o que não é publicado não existe"), passou a ser um veículo de denúncia dos "crimes" que cometiam e de pressão sobre o único aliado posteriormente vislumbrado - o governo, para executar medidas de força contra eles mesmos;

b) inexistência de intermediação, via FAMERJ ou FAFERJ (atraídos para a esfera do governo), junto ao governo estadual, levando-os a negociarem diretamente com a administração - único aliado possível e;

c) as intervenções do governo nas duas pontas do processo, nos conflitos e nos bairros populares e favelas, através do diálogo e negociação, contribuíram para esvaziar o poder de pressão do movimento, que não se institucionalizou no decorrer do processo de ocupações urbanas.

A outra pesquisa que subsidia a primeira parte do presente capítulo conclui na mesma direção, atribuindo peso fundamental para o declínio das ações "às claras" as intervenções do governo:

Cabe por fim ressaltar o sucesso político do Governo Brizola, no que tange à neutralização do Movimento. A criação de canais institucionalizados para tratamento da questão aparelhou a burocracia estadual com normas e procedimentos mais ou menos padronizados, permitindo o encaminhamento

---

<sup>73</sup> Sobre a caracterização destes programas, suas metas e resultados atingidos até outubro de 1985 e as localidades atendidas, ver ERJ (1985b).

do problema de cada família. Rotinizando os procedimentos, o governo estadual pode mover-se com mais autonomia e discricção, à margem de eventuais pressões que se poderiam exercer. (VALLADARES, 1983: 32)<sup>74</sup>

A forma como o governo atuou nos conflitos urbanos permite uma primeira aproximação ao tema central desta pesquisa - a questão da razão e modo pelos quais o Estado reage frente às mobilizações populares. Ou seja, quando se tratam de temas conjuntural e/ou estruturalmente passíveis de tratamento político e revelada a inconsistência do acervo institucional existente (OFFE, 1984) para a manutenção da hegemonia, o Estado internaliza em sua ossatura material os interesses das classes e grupos dominados através de sua racionalização interna, quer por inovações ao nível de programas emergenciais ou novas atribuições dos aparatos envolvidos no problema, quer pela criação de aparatos específicos, o que também é perpassado pela reprodução da legitimidade do uso do poder governamental junto ao eleitorado.

### 3.2. Conflitos fundiários rurais

A recorrência espacial dos conflitos fundiários fluminenses, basicamente associados à resistência ao despejo judicial e à especulação imobiliária, como vimos no primeiro capítulo, caracterizaram a luta pela terra no Rio de Janeiro entre 1950 e 1982. Devido à sua não-resolução pelos governos federal e estadual, por diferentes motivos e conjunturas, verifica-se, desde os primeiros momentos do Governo Brizola, a revitalização da tensão social em áreas tradicionais de conflitos. As ocorrências verificadas em Magé e Cachoeiras de Macacu lançam pistas sobre a correlação de forças até então existente e o início do processo de construção do relacionamento inter poderes do Estado e entre o Poder Executivo, os lavradores - "posseiros" e pretensos proprietários.

A primeira ação do governo no meio rural detectada por nós deu-se em 02.05.83 no principal problema dos lavradores - "posseiros" - a ação de despejo judicial - no Município de Magé. Como vimos no primeiro capítulo, as glebas América Fabril e Conceição de Suruí, denominadas Cachoeira Grande, foram as únicas áreas desapropriadas pelo governo federal durante os anos 70 no Rio de

---

<sup>74</sup> "O Globo, ao fazer um balanço dos primeiros cem dias do governo, reconhecia que a política do novo governo quanto aos favelados, manteve a promessa feita por Leonel Brizola à Rádio Jornal do Brasil em 28 de julho do ano



Janeiro. Entretanto, a ação de desapropriação cobriu apenas parte da área conflagrada, criando assim duas situações distintas. Na área protegida pelo decreto, verificou-se o aumento da produção, a utilização intensa do crédito e a mecanização, tornando-a um importante polo produtor de hortifrutigranjeiros (LINDOSO e SILVEIRA, 1984:54). No restante do imóvel, as famílias de lavradores passaram a ser ajuizadas em ações de despejo individuais e expulsas desde 1974, sendo que, em sua maioria, voltavam para suas antigas posses. Assim, eram famílias que reocupavam áreas sobre as quais entendiam possuir o direito de posse<sup>75</sup>. Interessa destacar que, apesar de se tratar de imóvel sob jurisdição federal (INCRA), através da intermediação do Secretário de Trabalho e Habitação, Carlos Alberto de Oliveira (Caó)<sup>76</sup>, conseguiu-se sustar o despejo, visando estudar uma solução que assegurasse às famílias de produtores a possibilidade de continuarem na área.<sup>77</sup>

O caso ocorrido na Fazenda Rabelo em Papucaia, Município de Cachoeiras de Macacu, ilustra muito bem a forma integrada como Poder Executivo, Poder Judiciário e os proprietários vinham encaminhando a questão da posse da terra e suas relações com as famílias de produtores rurais envolvidos, de imediato consideradas como invasoras. Reflexo da cultura e práticas autoritárias produzidas e desenvolvidas durante a ditadura militar, doze posseiros em 09.05.83 foram indiciados na Lei de Segurança Nacional, por invasão de terras<sup>78</sup>.

Brizola designou o Sub-Secretário de Justiça e Interior (SEJUI), Antônio Carlos Biscaia, para acompanhar o caso na Justiça Federal. Em sua opinião, houve abuso de autoridade do juiz pois "esbulho possessório" só se configura quando a posse é de menos de um ano: "E nenhum deles está nesse caso. Tem uns com mais de 20 anos no local."<sup>79</sup>

Desta forma, os secretários estaduais de Trabalho e Justiça, que já vinham atuando nas ocupações urbanas, também procuraram intervir desde seus momentos iniciais nos conflitos fundiários rurais, através das atribuições inerentes às suas pastas, algumas delas referidas às inovações institucionais emergenciais requeridas para o encaminhamento dos conflitos fundiários urbanos.

---

anterior: "remoção é palavra inexistente em meu dicionário". (MORAES, 1988: 144)

<sup>75</sup> Dados coletados com advogada ex-assessora do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Magé e da FETAG/RJ.

<sup>76</sup> Da mesma forma que nas ocupações urbanas, o padrão de conduta do Governo Brizola seria a presença de autoridades estaduais, por observação local, nos conflitos fundiários rurais. Convém lembrar que Caó já vinha encaminhando a questão das ocupações urbanas.

<sup>77</sup> Dados extraídos de: O Globo, "Famílias invasoras tem despejo sustado em Magé", 03.05.83.

<sup>78</sup> Folha de São Paulo, "Por invasão de terra, juiz indícia posseiros na LSN, 11.05.83.

Entretanto, um outro aparato do Estado, através de suas atribuições específicas, procurou também encaminhar os conflitos fundiários fluminenses.

### 3.2.1. Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários

Como vimos nos dois primeiros capítulos, a legislação estadual determinava competência à Secretaria de Agricultura e Abastecimento - SAA para identificar, assentar trabalhadores rurais e regularizar as terras devolutas estaduais arrecadadas e seus ocupantes<sup>80</sup>, estando previsto, no orçamento de 1983, uma pequena verba alocada no Gabinete do Secretário para esta finalidade. Entretanto inexistia órgão de terra, o que inviabilizava a assinatura de convênios com o INCRA para captação de recursos, como previa a lei (BRASIL,1976).

Aproximadamente dois meses após a posse do Governo Brizola, em 11.05.83, por ato do Secretário de Estado do Desenvolvimento Agropecuário<sup>81</sup> (considerado pelos entrevistados como "um usineiro de cabeça mais arejada"), foi criado o "Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários", tendo por objetivos "definir diretrizes de política fundiária para o Estado e propor meios e instrumentos de ação do Governo do Estado no setor, não só em caráter permanente como nos casos de emergência, formulando inclusive sugestões concretas..." (ERJ, 1983).

Este Grupo de Trabalho assume importância significativa tanto no processo de institucionalização de um órgão de terras estadual, que culminaria na criação da Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários - SEAF, quanto no contexto fluminense, se considerarmos que o Plano Piloto de Ação Agrária, foi o último aparato estadual para encaminhamento da questão fundiária até o Governo Brizola.

A criação do Grupo de Trabalho significou, naquele momento, que mais uma secretaria de Estado, a SEDA, passava a atuar na questão fundiária e, posteriormente, a disputar com a de Justiça e do Trabalho o encaminhamento destes problemas, indicando uma medição de forças para conquista de espaço político e conseqüentemente de poder.

---

<sup>79</sup> O Globo, "Lavadores presos na Polícia Federal", 11.05.83

<sup>80</sup> ERJ (1981, 1982 e 1982a). Uma análise da legislação federal e estadual sobre ação discriminatória e regularização fundiária é realizada no Anexo 3.

<sup>81</sup> Com o Governo Brizola a Secretaria de Agricultura e Abastecimento passou a denominar-se Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agropecuário - SEDA.

Como pode ser demonstrado nos motivos manifestos para sua criação ("inexistência de um equacionamento exato do problema no âmbito do estado" e "necessidade de um aperfeiçoamento da política e da legislação específica") e nas condições de seu surgimento ("grande número de conflitos de posse de terra historicamente sedimentados e a tendência à intensificação ao surgimento de novos casos"), o Grupo de Trabalho foi uma resposta a um problema interno à esfera do Estado, sobre como tratar os interesses de lavradores - "posseiros" e proprietários de terras conflagradas (OFFE, 1984).

Além do Coordenador, Rodolfo Pimenta Velloso Neto, Assessor Chefe da Assessoria Jurídica da SEDA, o Grupo de Trabalho tinha como membros o agrônomo Irênio de Matos Pereira e o economista Domar Campos então Assessor Chefe de Planejamento e Coordenação que, como já vimos no primeiro capítulo, foram executores, em diferentes momentos, do PPAA entre 1959 e 1962. Deve-se ressaltar que a criação de um órgão desse tipo institucionaliza interlocutores no interior do Estado para encaminhamento da luta pela terra, como também legitima seus mediadores e representantes, lideranças, formas de pressão e conseqüentemente as reivindicações formuladas. Não por acaso, logo surgem mobilizações.

Três dias após a criação do Grupo de Trabalho ouviu-se no centro da cidade do Rio de Janeiro palavras de ordem do campo: "ISSO NÃO É GUERRA, QUEREMOS TERRA", de famílias organizadas pelo Mutirão Nova Aurora e o Núcleo Agrícola Fluminense - NAF. Uma comissão dos posseiros foi recebida por Vivaldo Barbosa (SEJUI), Caó (SETH) e Leonel Brizola (que veio especialmente ao Palácio Guanabara para atendê-los, visto que a passeata ocorreu num sábado)<sup>82</sup>. Deve-se notar que o Grupo de Trabalho não esteve presente neste encontro, o que nos leva a supor que este espaço estrutural estava em processo de "despolitização" pelos responsáveis dos aparatos "tradicionais" (SETH e SEJUI) no encaminhamento das questões fundiárias. Este papel secundário, ou, pelo menos, envolvimento do Grupo de Trabalho num segundo momento do processo de negociação governo-movimentos, é ratificado em outra mobilização<sup>83</sup>, como a dos moradores da Estrada da Matriz.

---

<sup>82</sup> Dados extraídos de Jornal do Brasil, "Posseiros pedem ajuda ao Governador", 15.05.83.

<sup>83</sup> Segundo entrevista com assessor do órgão de terras, a localização da Secretaria de Justiça, em prédio anexo ao Palácio Guanabara - para onde todas as mobilizações e reivindicações foram direcionadas, também contribuiu para que esta secretaria ficasse a frente das outras no recebimento de comunidades envolvidas em conflitos fundiários.

"PLANTE, QUE O BRIZOLA GARANTE"<sup>84</sup>, pronunciavam as famílias da Estrada da Matriz (Ilha de Guaratiba, Campo Grande) em manifestação no Palácio Guanabara em 18.08.83, pedindo apoio ao governador contra a ameaça de despejo que sofriam. Uma comissão dos posseiros foi recebida por um advogado da SETH, porque havia famílias cuja atividade principal não era a agricultura, podendo desta forma serem engajados no Programa "Cada Família, um Lote". Os lavradores foram posteriormente encaminhados a SEDA para que fossem orientados pelo Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários. Nessa ocasião, o Secretário, Pereira Pinto, os informou que:

hoje terá um encontro na Igreja da Matriz, em Guaratiba, com advogados do Estado, advogados da comunidade e engenheiros agrônomos para avaliar a situação real da terra. Disse que duas providências serão estudadas: ação discriminatória para separação das terras públicas e privadas (o que implicaria suspensão de todas as ações de despejo) e desapropriação por interesse social (que compete ao INCRA).<sup>85</sup>

As características deste conflito fundiário leva-nos a destacar que, durante o Governo Brizola, os movimentos de resistência ao despejo judicial também envolveram comunidades de posseiros com perfil urbano-rural, ou seja, uma parcela objetivava a permanência na terra visando "terra de morar", enquanto outra lutava por "terra de trabalho", o que refletia a falta de clareza ou "mutações" (não concluídas ou em permanente processo) na destinação do solo fluminense, constituindo a "zona cinzenta" a que já nos referimos anteriormente e, exigindo do Executivo diferentes tipos de ações num mesmo imóvel e conseqüentemente, a articulação de diversos aparatos do Estado. Estes conflitos fundiários "mistos" restringiram-se a cinco casos, assim distribuídos: Rio de Janeiro (2), Magé (1), Maricá (1) e Angra dos Reis (1), este último envolvendo lavradores e colônia de pescadores (ERJ, 1987b).

Neste ponto é oportuno recorrermos e concordarmos com Rodolfo Moraes, cuja pesquisa concentrou-se na questão fundiária urbana, quando, ao deparar-se com esta passeata que significava o surgimento de "novos" atores no cenário da luta pela terra, entende que os compromissos assumidos e

---

<sup>84</sup> Adaptação do "slogan agrícola" do Governo Figueiredo naquela época: "Plante, que o João garante".

<sup>85</sup> Jornal do Brasil, "Temor de despejo leva lavradores a Brizola", 19.08.83. Esta reunião realmente ocorreu coordenada pelo "Grupo de Trabalho". A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (BRASIL, 1969), apesar de possibilitar, a indenização da terra nua com títulos da dívida agrária, resgatáveis em 20 anos, e a imissão na posse do bem expropriado em 72 horas (sem prévia indenização), somente poderia ser

a prática do Governo Brizola nas ocupações urbanas - "não ao despejo" - criou um ambiente favorável para a "reivindicação geral de todos os posseiros do estado ao governador, em casos de ameaças de ações judiciais" (MORAES, 1988: 135).<sup>86</sup>

Após um longo período de "privatização" das atividades (O'DONNELL, 1986), verificamos o ressurgimento no cenário político fluminense tanto do "pessoal do Estado", quanto de lideranças camponesas do pré-64, que viveram clandestinas, longe de suas bases durante o regime burocrático-autoritário. Por outro lado, dá-se a intensificação dessa luta quando organizações camponesas como o NAF (apoiadas por aquelas lideranças) reiniciam a ação política de massa para mais contundentemente pressionar o governo estadual que, por sua vez, já vinha tratando as ocupações urbanas de uma maneira diferente de até então (negando as práticas autoritárias), bastando uma passeata reivindicatória para que Brizola promettesse naquele momento "desapropriar ou comprar" a área em litígio.

Deve ser ressaltado que o governo se move em relação a um conjunto de interlocutores: NAF, mutirões (urbanos e rurais), CPT, movimento sindical, etc. No que se refere a este último, promovida pelo Grupo de Trabalho, ocorreu uma reunião com a Presidência da FETAG e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais do Estado do Rio de Janeiro (julho/83), quando essas forças reivindicaram a aplicação da Lei nº 508/81 (ERJ, 1981) através da criação de Comissões Especiais de Discriminação de Terras Devolutas Estaduais<sup>87</sup>. Dá-se início neste encontro ao processo de discussão interna ao governo sobre a viabilidade técnica, jurídica, econômica e política da realização de uma discriminatória no estado do Rio de Janeiro.<sup>88</sup>

Rodolfo Pimenta Velloso Neto, Coordenador do "Grupo de Trabalho", oferece-nos o seguinte depoimento sobre os objetivos desta reunião, a correlação de forças existente naquele

---

decretada pelo governo federal.

<sup>86</sup> Sobre os desdobramentos desta passeata, ver: a) O Globo, "Governador recebe posseiros e promete legalizar terras", 15.05.83, b) O Globo, "Estado dá 2 bilhões a mutirão", 11.07.84 (Mutirão Nova Aurora) e c) ERJ (1987b), quanto ao decreto de desapropriação de Nova Aurora.

<sup>87</sup> As etapas previstas na legislação então em vigor, prazos, impasses decisórios e as implicações de uma discriminatória são tratados mais detidamente no Anexo 3, que trata dos limites de atuação de um governo estadual na questão fundiária fluminense.

<sup>88</sup> Segundo o Assessor Jurídico da SEDA, após o encontro: "o Estado do Rio de Janeiro é o mais atrasado na aplicação da Lei (de discriminação de terras devolutas) por incúria do governo passado. Acrescentou que isto criaria problemas, sobretudo nas áreas valorizadas." (O Globo, "Secretário: Questão da posse da terra é difícil", 22.07.83).

momento e a "prática fundiária" que este Grupo procuraria desenvolver:

A política que nós estávamos desenvolvendo na SEDA era a de conquistar o apoio das comunidades organizadas. Nós representávamos um grupo novo e estava havendo uma tentativa enorme de nos isolar. O movimento sindical rural era comandado pela tal frente que o PMDB representava. Achei que esta reunião foi uma tentativa de colocar o movimento sindical e comunidades organizadas do meio rural ao lado de nossa proposta e acredito que foi uma coisa pioneira porque, segundo me contaram, foi a primeira vez que lavradores lutando por terra tiveram acesso ao auditório da SEDA.<sup>89</sup>

A criação do Grupo de Trabalho, entendido como um espaço estrutural para politização da questão agrária no interior do Estado, significou, por um lado, a nomeação de um interlocutor legítimo - dada a competência da secretaria estadual - para encaminhamento das mobilizações de luta pela terra que, como vimos, inauguram uma prática de pressão direta sobre o governador e, por outro, um fermento na competição política com duas outras secretarias (SETH e SEJUI) que já vinham atuando nos conflitos através de soluções emergenciais, como foi o caso da sustação temporária do despejo em Cachoeira Grande, anteriormente citado.

O resgate de alguns aspectos deste conflito e sua evolução permitirá retratar as características desta fase da luta pela terra - resistência de posseiros à ações de despejo em antigos conflitos fundiários, basicamente aquelas referentes à atuação dos aparatos do Estado envolvidos nesta questão, bem como as medidas decretadas pelos governos municipais que contribuem para o aumento da tensão social no campo fluminense.<sup>90</sup> Em 23.05.83 (vinte e um dias após a primeira intervenção do governo estadual), ante a expulsão violenta daqueles posseiros o governo, representado por três secretários estaduais, consegue novamente, em reunião com o proprietário, suspender por quatro meses a ação de despejo e o objetivo de lotear o imóvel, período em que o governo comprometeu-se a encontrar uma solução. Deve-se notar que, enquanto na área urbana da cidade do Rio de Janeiro a forma de atuação do aparelho repressivo nos conflitos fundiários já havia recebido um tratamento, no interior do estado a violência pública e privada somente seria contida posteriormente.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Dados de entrevista.

<sup>90</sup> Dados extraídos de: O Globo, "Lavradores despejados em Cachoeira Grande - Polícia derruba casas sem ordem", 24.05.83; O Globo, "Suspenso por 4 meses despejo de lavradores de Cachoeira Grande", 25.05.83; O Globo, "Lavradores protestam em Magé contra decreto", 01.07.83.

<sup>91</sup> O Secretário de Justiça, Vivaldo Barbosa, através da Resolução nº 173, de 06.07.83, com a finalidade de

A intervenção de três secretários estaduais (Trabalho e Habitação, Desenvolvimento Agropecuário e Justiça e Interior), em que pese o necessário envolvimento deles na questão agrária, revelava "competição" por espaço político, que somente cessaria quando o governador centralizasse e delegasse competência para que um deles (o vencedor) coordenasse a atuação das outras secretarias que, de algum modo, pudessem contribuir para a construção de uma política agrária.

Dado que as Secretarias de Justiça e Trabalho já vinham administrando os conflitos entre "ocupadores" de áreas urbanas, juizes e proprietários com relativo sucesso, podemos falar numa continuidade da prática de negociação, quando é percebido o peso e o espaço de manobra de um governo estadual neste tipo de intermediação, também e principalmente quanto à não violência do aparelho repressivo de Estado. Suspender despejo na área rural (mesmo em áreas sob o controle do INCRA) com a alegação de que o governo encontraria uma solução, tornar-se-ia uma prática corrente nesta administração, uma rotina muito bem aproveitada pelos órgãos de terra, como veremos mais adiante.

Face às características que revestiram o relacionamento entre Estado e movimentos de luta pela terra, esta foi a última vez que se cogitou sobre a conveniência/oportunidade de uma ação de usucapião especial para garantir a permanência dos posseiros nas áreas conflagradas.

Os decretos municipais, ao transformarem áreas de uso rural em urbano, descaracterizando extensas áreas de terra como agrícolas e objetivando maior arrecadação de imposto predial e territorial urbano, contribuem para a reprodução da "zona cinzenta" e intensificação do processo de especulação imobiliária e, conseqüentemente, para o aumento do número das áreas conflagradas, visto que a valorização das terras através da divisão do imóvel em sítios de recreio leva à expulsão de antigos posseiros.<sup>92</sup>

Posteriormente, no que se refere aos movimentos de ocupação de terras para "trabalho", verificou-se que eles aglutinaram atores de origem urbana (sem tradição agrícola) e rural. Dentre estes últimos encontravam-se lavradores (minoria) e outros há muito tempo afastados das atividades

---

"aprimorar a atuação dos vários órgãos da Assistência Judiciária determina a criação de Núcleos de Assistência Jurídica e Defensoria Pública Itinerante", constituindo desta forma um canal para denúncia da violência pública e/ou privada.

<sup>92</sup> Conforme O Globo, "Lavradores apelam para Governador contra despejo", 02.02.84; o governo estadual encaminhou ao Tribunal de Justiça uma representação contra o prefeito de Magé, sobre a transformação de área

agrícolas. A composição social heterogênea destes movimentos, concentrados na Região Metropolitana, contribuíram expressivamente para (a) a dinâmica interna nos assentamentos rurais, principalmente, quanto ao processo de constituição de suas lideranças, (b) a difícil viabilização do desenvolvimento social e econômico dos assentamentos, (c) sua relação com o movimento sindical e com o Movimento dos Sem Terra que viria a ser criado, e particularmente, (d) para o estabelecimento de uma dinâmica padrão de relacionamento com o Estado, como veremos.

### 3.2.2. Primeira ocupação de terras

A primeira ocupação de terras com o objetivo declarado de "uso agrícola" no Governo Brizola ocorreu em agosto de 1983, no Distrito de Xerem, Duque de Caxias, organizada por lideranças camponesas do pré-64 vinculadas ao NAF e sem a intervenção do movimento sindical. O Coordenador do Grupo de Trabalho constatou, através de pesquisa cartorial, que o imóvel ocupado era de propriedade da Cia. América Fabril, que se encontrava em estado falimentar e tendo como principal credor o Banco do Brasil, ou seja, um imóvel de interesse do governo federal. Foi solicitado aos ocupantes que se retirassem da área com a promessa do governo estadual proceder seu assentamento em áreas de seu patrimônio. A proposta foi aceita e os ocupantes retornaram aos seus locais de origem.

Dentre as áreas do patrimônio estadual levantadas, foi eleita a Fazenda Experimental de Italva, no distrito do mesmo nome, Município de Campos<sup>93</sup>, para assentamento das 72 famílias cadastradas na Igreja de Xerem um dia após a ocupação das terras. Segundo o Coordenador do Grupo de Trabalho, "eram pessoas que queriam a terra, pessoas com origem rural, mas que já estavam algum tempo na cidade, já eram pessoas urbanizadas. A nosso ver foi uma ocupação errada, porque era em cima de uma terra sob jurisdição federal o que politicamente naquele momento era um desastre - o Governo Brizola se meter e apoiar uma ocupação ali. A solução que nós bolamos na hora foi tirar da terra federal e botar na terra estadual que estava sob nosso comando, não para dar terra para ninguém mas para emprestar, para ver se eles iam se transformar em lavradores..."<sup>94</sup>

---

rural em urbana.

<sup>93</sup> O Distrito de Italva foi emancipado por plebiscito e tornou-se município ainda em 1983, através da Lei nº 681, de 11.11.83. Dados extraídos do Diário Oficial.

<sup>94</sup> Dados de entrevista.



Este depoimento revela as preocupações do Governo Brizola em sua relação com o governo militar (Figueiredo), basicamente quanto ao embasamento legal de suas intervenções, num momento em que o processo de abertura política ainda não estava claramente definido e sob um sistema federativo distorcido pelo regime de exceção.

A Fazenda Experimental de Italva, localizada em região tradicional de cana-de-açúcar e pecuária extensiva, na realidade muito pouco experimentava (pesquisava). O maior "experimento" que vinha sendo desenvolvido pelos governos anteriores era a exploração de aproximadamente 100 famílias de produtores rurais através de contratos de arrendamento, para o cultivo de arroz. As administrações precedentes, ao adotarem esta prática tão comum no Norte Fluminense, permitem-nos visualizar no interior do Estado, o peso das classes dominantes do campo fluminense na formulação de políticas locais, levando o governo a reproduzir em seus imóveis rurais a mesma relação de exploração a que são submetidos uma parcela significativa dos trabalhadores rurais produtores de alimentos da região e, desta forma, legitimando-a.<sup>95</sup>

O Grupo de Trabalho procedeu a identificação e levantamento topográfico das áreas da Fazenda para assentamento daqueles que ocuparam terras em Xerem. Esta etapa foi realizada com muita morosidade, face à falta de recursos humanos e financeiros para apoio desta atividade. Neste interim, estavam em andamento três fatos que alterariam a relação do governo com a luta pela terra de "trabalho" e com o agro fluminense em sua totalidade, cujos reflexos seriam sentidos inclusive no processo de assentamento em Italva: 1º) a coalizão política do PDT com as bancadas fluminenses do PTB e do PMDB, 2º) a criação do primeiro órgão de terras a nível estadual e 3º) a segunda e maior ocupação de terras durante o Governo Brizola.

Concluindo, gostaríamos de salientar que a iniciativa de transferir aquelas famílias para a Fazenda Experimental de Italva teve por efeito provocar nos níveis superiores do pessoal do Estado um processo de discussão sobre as ocupações e posteriores demandas específicas de um assentamento voltado para as atividades agrícolas.

Dada a ausência de pessoal técnico experimentado na questão, a falta de recursos financeiros e de infraestrutura de apoio, acrescido do fato deste Grupo ter tido uma curta duração (11.05.83 -

---

<sup>95</sup> Ver no Anexo 3, uma breve análise sobre Contratos Agrários e as possibilidades legais de um governo estadual utilizar esta forma de exploração dos trabalhadores rurais.

01.11.83), não lhe foi possível cumprir os objetivos propostos na Resolução que o criou, ou seja, de definir diretrizes de política fundiária para o Estado, nem encaminhar a reivindicação dos sindicatos de trabalhadores rurais, vinculados à FETAG, de discriminação de terras devolutas estaduais.

Devido principalmente às limitações constitucionais do governo estadual na questão agrária, particularmente quanto à formação de um estoque de terras visando assentamento rural, restou ao governo usar os instrumentos de política fundiária ao seu alcance em fatos políticos já criados.

### 3.3. Política de alianças

A proposta do governador em desenvolver uma política agrária de forma integrada, articulando os diferentes órgãos envolvidos na questão, como forma de evitar superposição de atribuições e dispersão de esforços, defrontou-se com a composição partidária resultante das eleições de novembro de 1982 para o Poder Legislativo<sup>96</sup>, uma vez que o governo viu-se na necessidade de obter maioria na Assembléia Legislativa como forma de viabilizar política e economicamente as prioridades estabelecidas (particularmente na área de educação, os CIEPs). Neste sentido, o partido governista buscou e conseguiu firmar uma aliança com as bancadas fluminenses do PTB e do PMDB, tendo como um dos principais articuladores o Secretário de Justiça. Objetivava-se a formação de um bloco parlamentar de apoio favorável nas votações de interesse do Governo Brizola, principalmente naquelas referentes ao orçamento estadual.<sup>97</sup>

Esta aliança política com o PMDB de maioria "chaguista" levou à incorporação de diretrizes e práticas na conformação da política de Estado, inclusive assumindo dentro de seu espaço de atuação a forma de uma "oposição dentro do governo" às suas linhas programáticas, inclusive à política fundiária que o governo iniciava.

No que interessa a esta pesquisa, a cristalização desta coalizão na materialidade institucional do Estado deu-se quando foi nomeado, em novembro de 1983, o novo Secretário de Estado de Agricultura e Abastecimento, o médico Elias Camilo Jorge<sup>98</sup>, indicado pelo PMDB.

---

<sup>96</sup> Ver segundo capítulo.

<sup>97</sup> Juntas as bancadas fluminenses pemedebista e petebista, possuíam 28,3% das cadeiras da Assembléia Legislativa, as quais acrescidas das 27,8% obtidas pelo PDT, garantiram ao Governo Brizola apoio majoritário.

<sup>98</sup> A partir da coalizão com o PMDB a SEDA, por força da Lei nº 689, de 29.11.83, voltava a se denominar

A nova regionalização da força política dos partidos, resultante do realinhamento do eleitorado num contexto pluripartidário, surge como uma das razões que pesaram na mesa de negociação que atribuiu ao PMDB a Secretaria de Agricultura.

Ao analisarmos a votação para governador, por partido e grandes regiões, verificamos que a base eleitoral do PMDB ficou dispersa e reduzida ao interior do estado, visto que, no interior, englobando 56 municípios, residiam naquele momento apenas 23,5% dos eleitores estaduais (SOUZA, 1985). Por outro lado, a Secretaria de Agricultura é um dos aparatos do Estado que possuem maior capilaridade no interior do Rio de Janeiro, através dos escritórios municipais de suas empresas vinculadas. Desta forma, ela poderia possibilitar a consolidação da base eleitoral do PMDB no interior do estado (através da utilização dos instrumentos de política agrícola), onde teve bom desempenho apoiado nas classes dominantes tradicionais do meio rural fluminense, em especial daquelas localizadas na Região Norte.

Para o PDT, que garantiu a eleição de Brizola na cidade do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, além da maioria na Assembléia Legislativa, esta coalizão significava a possibilidade de ampliação de sua base de apoio eleitoral e parlamentar nos municípios interioranos, onde recebeu baixos percentuais de votação.

Com a entrega do aparato responsável pela formulação e implementação da política agrícola à bancada estadual do PMDB, o Governo Brizola dava continuidade à tentativa de aproximação com o eleitorado e forças políticas do interior do estado, iniciada com a nomeação de Pereira Pinto, um usineiro pedetista, para Secretário de Agricultura<sup>99</sup>, através da bancada pemedebista e da mais importante fração de classe dominante no meio rural fluminense, tanto econômica quanto politicamente: os proprietários de usinas de cana de açúcar.

Para além dos objetivos políticos regionais do PMDB, do PDT e de Brizola, esta coalizão reproduzia a sólida aliança entre o Estado e a classe dominante rural brasileira que, para viabilizar seus objetivos ou tornar seus interesses passíveis de tratamento político, deve estar materializada, quer por ação de grupos de pressão e/ou cooptação, na armação institucional do Estado<sup>100</sup>. Este elemento nos

---

Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento - SAA. Dados extraídos do Diário Oficial de 30.11.83.

<sup>99</sup> Na realidade, a "Proposta Preliminar" (PDT, 1983) já elencava, como um dos programas prioritários, o apoio à agroindústria açucareira de Campos.

<sup>100</sup> "Si esto es así se debe a que las diversas clases y fracciones del bloque en el poder no participan en la

fornece um segundo modelo explicativo, complementar à regionalização da expressão política dos partidos anteriormente apresentada, para compreensão desta coalizão (e o porque da Secretaria de Agricultura), inclusive a nível nacional, dadas as pretensões políticas de Brizola.

Todavia, um partido de apoio deter o comando de um dos aparatos, que não desempenha o papel dominante no Estado, numa coalizão política por exemplo, é muito diferente de "ter poder", inclusive na sua área de atuação, pois a complexa articulação dos aparatos do Estado lhe permite, através do Poder Executivo, o deslocamento entre poder real e poder formal (ou vice-versa) intra e inter aparatos (POULANTZAS, 1986). O que foi sistematicamente realizado pelo Governo Brizola.

O primeiro passo do processo de esvaziamento técnico, financeiro e político do órgão responsável pelo trato dos problemas do agro deu-se ainda durante a negociação da coalizão. Com a criação de um órgão de terras a nível estadual, no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça<sup>101</sup>, verifica-se a separação institucional do encaminhamento das políticas agrícola e fundiária, as quais até então eram de competência exclusiva da SEDA que, mesmo de forma incipiente, também atuava no encaminhamento dos conflitos fundiários rurais através do Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários.

O segundo verifica-se com a coalizão e entrega da Secretaria de Agricultura ao PMDB, face às manobras institucionais efetuadas pelo governo para implementar programas e projetos mais próximos à linha de atuação que procuraria desenvolver. Como veremos, esta aliança política levou à incorporação de uma concepção de desenvolvimento agropecuário e práticas coerentes com os interesses de frações de classes dominantes rurais representados por este partido (e pelo PDS), conforme ficou explicitado nas eleições de 1982.

Passados dois anos de governo, o então Subsecretário de Planejamento, Teodoro Buarque de Hollanda, ao responder às questões formuladas pela Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado do Rio de Janeiro para publicação em seu jornal (Jornal Opinião do Engenheiro Agrônomo), assim interpretava a relação entre a coalizão com o PMDB, o governo federal e a condução da política agrícola:

---

dominación política más que en la medida de su presencia en el Estado" (POULANTZAS, 1986: 159)

<sup>101</sup> Através do decreto nº 7.011, de 26.12.83, o governador criou o Departamento de Municipalidades no âmbito da Secretaria de Justiça, com a finalidade de maior integração com as prefeituras - o que reforçava o papel político do Secretário de Justiça.

Muito mais importante do que a contraposição de interesses partidários que se pretenda atribuir às dificuldades para a condução de uma política agrícola mais agressiva pelo Governo do Estado foi o intervencionismo crescente das políticas federais que se seguiram às eleições de 15 de novembro e que significaram para o sistema bancário estadual uma camisa de força tal que o crédito deixou de ser um instrumento possível de fomento e democratização da agricultura (...) Para que se tenha uma idéia, apenas em dezembro de 1984 tivemos autorização do Banco Central para emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Estadual (leia-se: autorização para endividamento) e pudemos vislumbrar os primeiros recursos para investimentos com vistas ao ano de 1985, que estão sendo alocados paulatinamente, projeto por projeto, de modo a não prejudicar o andamento do carro-chefe do Governo que é o Programa Especial de Educação.

Esta avaliação foi feita pelo Subsecretário de um governo que, por um lado, necessitava da coalizão, e por outro, era oposição ao governo federal, o que se associava também, segundo ele, a um "boicote sistemático no repasse dos recursos que nos pertencem e à submissão das autoridades federais a uma política discriminatória ao Rio de Janeiro". Em que pesem estes aspectos, um outro deve ser considerado para compreendermos a dinâmica interna da Secretaria de Agricultura que impediu inclusive uma continuidade da "política agrícola pemedebista" no seio do Governo Brizola - a alta rotatividade de seus secretários: 1º) Antônio Carlos Pereira Pinto (PDT), responsável pela elaboração da "Programação Setorial", base para redação, no que diz respeito à agricultura e abastecimento alimentar, do Plano de Governo (15.03.83 - 28.11.83); 2º) Elias Camilo Jorge (PMDB), que até 04.06.85 se manteve a frente da pasta; 3º) Aluísio Gama (PMDB), em sua gestão a partir de 12.06.85 é estabelecido o "Plano de Ação Prioritária para a Agricultura" até que em 15.05.86 desincompatibiliza-se para concorrer às eleições e; 4º) Aureo Gama (PMDB), que permanece no cargo até o fim do governo.<sup>102</sup>

No entanto, o que mais chama a atenção é um progressivo esvaziamento da Secretaria de Agricultura, com a absorção por outras secretarias de algumas de suas atribuições não só na definição de políticas, mas também em alguns casos específicos, na execução direta de ações voltadas para o setor primário e para o abastecimento alimentar. Para isso, segundo BORGES (1986:33), contribuíram

---

<sup>102</sup> Dados extraídos do Diário Oficial. Uma síntese destes programas e respectivos projetos, pode ser encontrada em

as estruturas produtivas e de comercialização do setor primário fluminense, por seu arcaísmo e pela teia de interesses contraditórios que apresentam, estão representadas nos órgãos públicos que lhes dizem respeito, de forma a constituir um elemento de freio às mudanças e ao desenvolvimento harmonioso das zonas rurais do Estado do Rio ... e que querem impor seus "modus faciendi" ao conjunto dos órgãos ligados ao setor.

Desta forma, duas secretarias estaduais foram o braço operacional do governo para formulação e execução dos seguintes Programas, através dos quais o governo ampliou seu leque de alianças no campo e na cidade:

1) Secretaria de Justiça: Programa de Desenvolvimento da Caprinocultura Leiteira - PRODECAPRI (ERJ, 1985), iniciado em uma das áreas conquistadas pelo movimento de ocupação de terras;

2) Secretaria de Planejamento: a) Distribuição de leite tipo "B" (1984) - complemento da merenda escolar que atingiu em abril de 1986 a marca de 116.000 litros/dia, sendo que, a partir de março de 1986, passou-se também a distribuir leite "C" às creches e escolas comunitárias da Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro, o que levou ao aumento de 5% na produção leiteira estadual; b) Grupo de Trabalho de Abastecimento Alimentar (1984) - venda direta de produtos hortigranjeiros a preços inferiores aos praticados no mercado ("Feira Móvel do Produtor"); c) Grupo Executivo de Política Pesqueira (1984) - entre outros programas destacamos o de "Abastecimento de Pescado para a População de Baixa Renda" e; d) Proposta do Estado do Rio de Janeiro para o Programa Nacional de Irrigação - PRONI (1986) (BORGES, 1986).

Apesar de eleger a agricultura como pasta negociável com o PMDB, politizando formalmente os interesses que este partido representa, o Governo Brizola, no transcorrer de seu mandato, promoveu um processo de esvaziamento que restringiu substancialmente a capacidade de investimento do órgão encarregado de definir e executar a política agrícola e agrária. Convém destacar que, ao limitar sua efetividade, o Poder Executivo criou um "espaço estrutural despolitizado" (OFFE, 1984). Por outro lado, depreende-se que os programas executados pela Secretaria de Planejamento objetivaram simultaneamente, (a) uma aproximação com os pecuaristas (segundo mais importante grupo de pressão do meio rural fluminense), particularmente com uma pequena parcela

deles - os produtores de leite "B", ao garantir a comercialização de parte de sua produção e (b) através de uma política social, atender prioritariamente as crianças em idade escolar, e de modo geral, às populações carentes residentes em bairros populares e favelas, mediante iniciativas pontuais na área de abastecimento alimentar, uma questão, sem dúvidas, de forte apelo popular e que podia render dividendos eleitorais expressivos, dada a elevadíssima concentração populacional na Região Metropolitana.

Da mesma forma que as grandes questões nacionais, os problemas existentes no agro fluminense representam uma unidade multifacetada, resultante do modelo de desenvolvimento imposto pelo Estado brasileiro. Se, por um lado, o encaminhamento das diversas faces do problema através de políticas setoriais é justificada por princípios de racionalização da ação administrativa estatal, sob a ideologia do "Estado neutro" (agente do interesse geral da sociedade), por outro, nenhuma medida administrativa pode ser vista pura e simplesmente como tal pois a "setorialização" da intervenção do Estado é, na realidade, um dos mecanismos de reprodução das relações de dominação.

Entendemos que, inserido no processo de esvaziamento da Secretaria de Agricultura, a separação institucional para encaminhamento das políticas agrícola e fundiária fluminense e o privilegiamento desta última pelo Governo Brizola, também refletem práticas da cultura política adquirida durante o recente regime de exceção. Enquanto os governos militares encaminharam a fragmentação da luta, das reivindicações (posseiros, sem terra, produtores integrados, assalariados do campo, pequenos produtores, etc.) através de diferentes canais institucionais (Ministério da Agricultura, Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, ministérios econômicos e Ministério do Trabalho), o que esvaziava o poder dos grupos de pressão excluídos do processo de desenvolvimento proposto, as forças opositoras ao regime valorizaram a adoção de uma política agrária, particularmente a reivindicação da Reforma Agrária, atribuindo menor importância à política agrícola e suas repercussões<sup>103</sup>.

As políticas agrícola e agrária relacionam-se íntima ou organicamente, ou seja, a forma como é encaminhada uma delas traz implicitamente a determinação da outra (DELGADO, 1989)<sup>104</sup>. Neste

---

<sup>103</sup> Sobre "A relevância da Política Agrícola", ver: DELGADO (1989).

<sup>104</sup> Vide os efeitos da "modernização dolorosa" na concentração da estrutura fundiária e a não-realização da Reforma Agrária que trazia consigo o direcionamento da política agrícola (crédito, incentivos, subsídios, etc.) para grandes produtores e culturas voltadas para a exportação.

sentido, a separação institucional ou em sua implementação leva à integração ou exclusão de determinados grupos de interesse do processo econômico-social.

A coalizão e nomeação do Secretário de Agricultura do PMDB representou primeiramente a manutenção por mais quatro anos de uma estrutura de poder fortemente sedimentada e representada tanto pelo PMDB quanto pelo PDS (haja visto a porcentagem de votos recebidos por estes partidos no interior do estado nas eleições de 1982), dado que a política agrícola influencia a organização, o poder e as condições de reprodução econômico-social das classes e grupos sociais no campo, bem diferente das propostas do PDT e do governo para o agro fluminense conforme constam no segundo capítulo desta pesquisa.

Devido às características da luta pela terra para "trabalho" no Rio de Janeiro, concentrada na Região Metropolitana do estado, o confronto político do Governo Brizola não se dá com os "latifundiários" do interior, mas com os especuladores imobiliários urbanos, face às ações dos movimentos sociais e às medidas governamentais utilizadas para garantir a permanência das famílias na terra. Assim, o governo não teve posta em cheque, na sua essência, sua política de alianças quer com os grupos de interesses rurais dominantes (usineiros, pecuaristas, latifundiários, etc.) - exceto, como veremos, no caso de um assentamento no norte do estado - quer com os grupos de pressão excluídos social, política e economicamente que lutavam por terra para moradia e/ou "trabalho".

Ao trabalharmos o Estado como a condensação, em seus aparatos, de uma relação de forças entre classes e frações de classe, implicitamente estamos considerando que: (a) a luta de classes e a dominação política estão inscritas na estrutura institucional do Estado, (b) as contradições entre classes e frações de classe estão materializadas na ossatura institucional do Estado, assumindo a forma de contradições intra e inter aparatos estatais. No presente estudo de caso, no qual as políticas setoriais voltadas para o agro fluminense foram encaminhadas por dois aparatos (Agricultura e Justiça) que defendiam e representavam interesses políticos antagônicos em um "governo de coalizão", a conceituação elaborada por Nicos Poulantzas, que capta o Estado como um campo e processo estratégicos, permite-nos entender como foi se construindo a política de Estado do Governo Brizola, particularmente para o campo fluminense:

Este campo estratégico está atravessado por táticas frequentemente muy explícitas al nivel limitado de su inscripción en el Estado, táticas que se



entrecruzan, luchan entre sí, encuentran puntos de impacto en ciertos aparatos, son cortocircuitadas por otras y perfilan finalmente lo que se llama "la política" del Estado, línea de fuerza general que atraviesa los enfrentamientos en el seno del Estado. A tal nivel, esta política puede ser, ciertamente, descifrable como cálculo estratégico, pero más como resultado de una coordinación conflictiva de micropolíticas y tácticas explícitas y divergentes que como formulación racional de un proyecto global y coherente." (POULANTZAS, 1986: 164)

#### 4 - INTERNALIZANDO A LUTA PELA TERRA NO ESTADO

A dinâmica que a luta pela terra estava assumindo, ou seja, abrangendo desde o fato novo que, no contexto carioca, representaram as ocupações urbanas, passando pelas resistências de posseiros ao despejo e culminando com uma ocupação de terras para "trabalho", fez com que o governo, também inserido na disputa a nível nacional por propostas e práticas, adequasse seu aparato institucional para buscar internalizar a luta pela terra na ossatura do Estado.

Conforme já visto, as secretarias estaduais do Desenvolvimento Agropecuário, através do Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários, a de Justiça e Interior, pelo aparelho repressivo de Estado (Policias Civil e Militar), e a de Trabalho e Habitação, via política habitacional, vinham atuando, de modo mais ou menos articulado, em resposta aos conflitos sociais urbanos e rurais gerados pela luta por terra. Os secretários de Justiça e o de Trabalho e Habitação disputaram uma "queda de braço" pela hegemonia na condução especificamente dos conflitos urbanos. Embora o encaminhamento da questão fundiária exigisse a convergência de esforços de diversas secretarias, o que se disputava era a coordenação destas atividades. Em última instância, isto significava competição por espaço político, dividendos eleitorais e/ou poder de influir no processo decisório.

##### 4.1. Comissão de Assuntos Fundiários - CAF

Pondo fim, ao menos formalmente, à competição entre secretários pelo encaminhamento dos conflitos fundiários, o governador, em 01.11.83, criou a Comissão de Assuntos Fundiários - CAF, vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Interior e constituída pelos secretários de Estado do Desenvolvimento Agropecuário, de Planejamento e Controle, Extraordinário do Trabalho e Habitação, Extraordinário para o Desenvolvimento da Região Metropolitana e pelo Procurador Geral do Estado. Coube ao Secretário de Justiça a coordenação do novo órgão, bem como a indicação de seu Secretário

Executivo.

Destacam-se entre seus objetivos: arrecadar as terras devolutas estaduais, legitimar as posses existentes na área discriminada, assentar trabalhadores rurais nas terras arrecadadas e manter famílias nas terras, quer as que se destinassem para moradia quer as que se voltassem para atividade produtiva. A CAF poderia convidar para reuniões e a colaborar em suas atividades, em função da especificidade dos problemas que surgissem, a FAMERJ, a FAFERJ, a FETAG, a Pastoral das Favelas e outras entidades a seu critério (ERJ, 1983a).

As inovações institucionais emergenciais abordadas no terceiro capítulo (Comissão de Emergência, Cada Família um Lote, Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários) já estavam referidas à inconsistência do aparelho de Estado para compatibilizar os interesses contraditórios envolvidos na luta pela terra (OFFE, 1984). A criação da CAF, dadas as características da questão agrária, que envolve diferentes políticas setoriais, ratificava a necessidade de racionalização interna das instituições existentes no sentido de articulá-las.

Nos casos de resistência ao despejo judicial e de tentativas de expulsão violenta por milícias privadas, as principais demandas dos posseiros referem-se à contenção da violência pública e privada, bem como ao assessoramento jurídico para o questionamento da situação dominial das terras em litígio. Trata-se de manter estas pessoas nas terras em que trabalham.

Quando o problema fundiário é decorrente da ocupação de terras, depois de atendidas as mesmas demandas dos casos de resistência, o governo passa a enfrentar a necessidade de viabilizar a produção agrícola partindo, na maioria dos casos, da terra-nua, o que implica no envolvimento de diversos órgãos através de suas políticas setoriais: alimentos até a primeira safra, obras infraestruturais (vias de acesso, eletrificação, saneamento básico, canais de drenagem e irrigação, etc.), desenvolvimento agrícola (assistência técnica, equipamentos e insumos agrícolas, beneficiamento e comercialização dos produtos, linhas de crédito especiais, etc.), educação (escola pública), saúde (posto de saúde), assessoramento na construção das moradias, bem como outras intervenções que cada caso específico exigir.

Apontada esta matriz institucional, passamos a resgatar os principais aspectos do processo político que culminou na criação de aparato fundiário ao nível de uma Comissão e vinculado à Secretaria de Justiça.

Segundo o Secretário Executivo da CAF, nomeado pelo governador três meses após a sua criação, a disputa pelo encaminhamento da questão fundiária também foi permeada por concepções sobre a forma de tratar a questão, o que revela os diferentes e contraditórios interesses internalizados no Estado através de seu pessoal (POULANTZAS, 1986):

A partir da sua existência, a CAF passou a encaminhar toda essa questão de conflitos urbanos e rurais e isso também foi fonte de atritos dentro do governo, porque essa parte urbana tem um poder de render voto muito maior do que a área rural e isso era uma das atribuições que a Secretaria de Trabalho queria que ficasse sob sua jurisdição. A sensibilidade da CAF para a questão da posse da terra era mais avançada, mais consequente, que a da Secretaria de Trabalho, que tinha uma sensibilidade mais ligada a soluções que envolvessem mútuo interesse dos proprietários. Nós nos preocupávamos basicamente com soluções que resolvessem plenamente o interesse do posseiro, seja ele urbano ou rural. Havia sim uma diferença de conteúdo com relação às duas ações.<sup>105</sup>

A novidade que a questão representava para o pessoal do Estado, após vinte anos sem existir aparato fundiário estadual, tanto para avaliar a evolução da luta pela terra, quanto para pressupor a ampliação dos fins da mobilização, antes restrito a lotes para moradia, ficam caracterizados no depoimento de um assessor da CAF apresentado a seguir, onde será possível melhor compreender, além da criação de órgão de terras ao nível de Comissão, como se deu, desde os momentos iniciais, o relacionamento entre o governo e os movimentos de luta pela terra, particularmente aqueles que a visavam como meio de produção agrícola:

Na verdade a CAF foi criada em função de evitar despejos urbanos, ser pronto-socorro imediato dos conflitos urbanos que eram bem maiores que os rurais. Não teve uma preocupação inicialmente com a questão rural. Acho que no processo, no decorrer da consolidação da Comissão, é que se percebeu que os nossos horizontes eram muito mais amplos do que a gente imaginava no início. E acho que o trabalho da Comissão se amplia a partir das ocupações de terras rurais.<sup>106</sup>

O encontro entre o acirramento da luta pela terra no estado com um governo estadual receptivo às demandas por terra, porém despreparado administrativamente para tratá-las, acrescido das limitações legais de um Estado-Federado, contribuiu para que o relacionamento entre o Estado e os

---

<sup>105</sup> Dados de entrevista.

<sup>106</sup> Dados de entrevista.

movimentos de luta pela terra tivesse como referência, ou impulso, os fatos políticos criados pelos movimentos de resistência ao despejo e ocupação de terras.

Um assessor da FAMERJ, que também atuou na CAF, fornece uma interpretação para a vinculação da CAF à Secretaria de Justiça, da qual transparece o prestígio do Secretário de Justiça junto ao governador. Ao colocar a questão na sua origem, aproxima-nos do entendimento deste ponto:

A CAF foi vinculada à Secretaria de Justiça por dois motivos: 1º) porque o Vivaldo Barbosa na época estava acumulando a Secretaria de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública, à qual estavam subordinadas as Polícias Civil e Militar; 2º) por ser Secretário de Justiça, o Vivaldo Barbosa tinha uma passagem junto ao Poder Judiciário. Desta forma a vinculação da CAF à Secretaria de Justiça foi um processo natural, na medida em que íamos para lá para exigir do Brizola que ele parasse a polícia, e para que ele intercedesse junto ao Poder Judiciário no sentido de evitar os despejos.<sup>107</sup>

O então Secretário de Justiça e Coordenador da CAF, Vivaldo Barbosa, assim justifica a vinculação da CAF à Secretaria de Justiça e Interior:

Porque isto foi iniciado na Secretaria de Justiça, no atendimento a estas populações. Nós atuávamos como um pronto socorro, com uma ação judicial rápida para salvar as famílias que estavam sendo despejadas e a partir daí se formou, nucleou um grupo de pessoas e até servidores da Secretaria de Polícia Civil e Militar na época, porque eram policiais envolvidos em ações de despejo, policiais militares que eram solicitados para proteger, para dar proteção às famílias, aos ocupantes, aos grileiros, etc. Começou a ter muito este caráter policial, de manutenção da segurança pública, um caráter judicial de prestar socorro a estas famílias e como isso foi bem equacionado passamos a desenvolver outras atividades e aí a criação da CAF dentro da Secretaria de Justiça passou a ser uma questão bem normal.<sup>108</sup>

Concluimos que a vinculação da CAF à Secretaria de Justiça esteve associada (a) à coalizão política e entrega do órgão responsável pelo encaminhamento dos problemas agrários estaduais ao PMDB, (b) à forma como a questão agrária estava sendo encaminhada pelo governo: solução pontual e emergencial dos conflitos fundiários e não como uma política de desenvolvimento, mas também, e principalmente, (c) devido à conjuntura política nacional, em que uma oposição não-consentida assume o governo com uma sociedade civil mobilizada pelos seus direitos básicos, reprimidos pelos governos

---

<sup>107</sup> Dados de entrevista.

<sup>108</sup> Dados de entrevista.

militares, e com uma imprensa (silenciosa durante a ditadura) que clamava por "ordem" e exigia do Estado (através da "opinião publicada") a utilização de seu aparelho repressivo para conter os movimentos de luta pela terra, enquanto o governo optava pelo diálogo e negociação. Assim, a vinculação à Secretaria de Justiça se, por um lado, estava ligada ao caráter eminentemente judicial atribuído à questão fundiária naquela fase da luta pela terra, pois ainda não haviam realizado nenhum assentamento rural, por outro, foi uma opção tomada por um governo pressionado, na defensiva, que entrega a condução da questão fundiária fluminense, naquele momento, ao seu advogado e articulador político - o Secretário de Justiça.

Analisar o Estado como um "campo e processo estratégicos", cuja política é estabelecida por contradições interestatais, não significa que o Estado não possua uma "unidade de aparato", o que é verificável por sua política global em favor da classe hegemônica (POULANTZAS, 1986). Segundo Claus Offe, esta natureza classista do Estado deve-se a que a estrutura interna do sistema de instituições tem sedimentados premissas que funcionam como critérios e mecanismos de seleção.

Os critérios de seleção objetivam proteger o capital coletivo dos conflitivos e estreitos interesses dos capitais individuais e dos interesses anti-capitalistas, visando decantar um interesse de classe a longo prazo. Os mecanismos de seleção constituem um sistema de filtros, um anteposto ao outro, cujos resultados são os atos concretos e processos políticos. São eles: ideologia ("no sentido de promover a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais"), processo ("procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política"), repressão ("atos repressivos do aparelho estatal através dos órgãos de polícia, exército ou justiça") e estrutura:

Uma condição adicional para que somente um certo elenco de temas sociais em um sistema político dado sejam "susceptíveis de tratamento político" ... se encontra na existência e na efetividade de organizações burocráticas: onde elas não existem ou fracassam, inicia-se o espaço estrutural "despolitizado". A estrutura de cada sistema institucional-político pode ser interpretado, portanto, como uma exclusividade consolidada institucionalmente, como um programa de seleção que estabelece premissas e barreiras de ação, inaugurando um espaço de atuação mais ou menos estreito para a "política" possível." (OFFE, 1984: 152)

Com a criação de um órgão de terras, entendido como um mecanismo de seletividade estrutural do Estado, responsável pelo encaminhamento dos conflitos fundiários urbanos e rurais, a

questão da luta por terra, além de se reafirmar como um tema passível de tratamento político pelo Governo Brizola face a sua materialização na estrutura institucional do Estado, canalizou as reivindicações para um único aparato do Estado, o que potencializou o poder de pressão dos movimentos de luta pela terra.

#### **4.2. Secretaria Executiva da CAF: "política de apagar incêndios"**

O encaminhamento da política fundiária do Governo Brizola, após a criação da CAF, caracterizou-se por dois momentos distintos, referidos a existência ou não de infraestrutura no órgão de terras, aos quais corresponderam diferentes métodos de atuação face às formas de luta e demandas específicas dos assentamentos rurais. Neste subcapítulo abordamos o primeiro momento, no qual o Estado relaciona-se com o pique da mobilização popular na luta por terra (1984/85) através de um aparato fundiário sem infra-estrutura administrativa adequada. Todavia, é neste período que são postas em prática as primeiras intervenções do governo, quer em relação às ações dos movimentos de luta pela terra, quer por sua iniciativa, e que resultam no acúmulo de experiências para o estabelecimento de procedimentos de rotina no enfrentamento dos conflitos fundiários.

A estruturação da Secretaria Executiva da CAF, quanto a instalações e recursos humanos e financeiros, foi um longo processo, ditado pela conjuntura nacional de politização da questão agrária e, embora não no mesmo ritmo, pela intensificação dos conflitos de luta pela terra. Considerando-se a data de seu decreto de criação (01.11.83), durante dois terços de sua existência, ou seja até julho de 1985, ela atuou sem uma infra-estrutura de apoio adequada para o cumprimento dos objetivos a que se propunha, ou seja, sem sala, sem pessoal técnico e de escritório, carro e, principalmente, recursos próprios.

Neste período, foi de fundamental importância o apoio da Secretaria de Planejamento (SECPLAN) que, como vimos, já vinha formulando e/ou implementando programas e projetos de atribuição da Secretaria de Agricultura: "Apesar da Comissão ser vinculada à Secretaria de Justiça, nós conseguimos muito mais recursos através da Secretaria de Planejamento, onde tínhamos mais espaço,

mais receptividade do que com o Secretário de Justiça ... <sup>109</sup>

Ao considerarmos que, no decorrer dos anos de 1984 e 1985, concentrou-se a maior parte dos conflitos de luta pela terra para "uso urbano, rural e misto", ocorridos durante o Governo Brizola (ver no Anexo 2, Tabela 4)<sup>110</sup> e que este mesmo período correspondeu à fase em que a Secretaria Executiva da CAF não possuía infra-estrutura de apoio para desenvolver suas atividades é facilmente compreensível a classificação da sua atuação, feita por seus assessores, como "política de apagar incêndios"<sup>111</sup>. Três fatores foram determinantes para isso. O primeiro diz respeito às limitações legais impostas pela Constituição Federal aos governos estaduais para resolução de suas questões fundiárias, principalmente quanto à impossibilidade de desapropriar terras por interesse social para fins de Reforma Agrária.

Segundo, a maneira como a questão estava sendo concebida (política de segurança pública) associada à falta de uma política fundiária clara, que orientasse a atuação da Secretaria Executiva da CAF, dado que suas atribuições restringiam-se apenas a orientações gerais, sem a articulação entre as políticas agrícola e fundiária. Nisso pesou também a coalizão com o PMDB, o que, se por um lado, restringiu a margem de atuação da CAF, por outro, abriu espaço para definições pessoais na condução da política fundiária.

Terceiro, as limitações da Secretaria Executiva da CAF, especialmente quanto a recursos humanos, que não propiciaram condições para a pesquisa, orientação das famílias envolvidas e utilização pelo Estado dos possíveis instrumentos legais visando a manutenção na terra frente à ameaça de ações judiciais de despejo.<sup>112</sup>

A "política de apagar incêndios" também significava a incapacidade estrutural da Secretaria Executiva da CAF de antecipar-se à eclosão dos conflitos e desenvolver um trabalho preventivo nas áreas de tensão social. Quanto às ocupações de terras, a CAF lidava com fatos consumados e não realizava (mesmo quando os ocupantes não estavam na área, como no caso de Italva) sequer um cadastro dos ocupantes: origem, tradição agropecuária, condição anterior do produtor (arrendatário,

---

<sup>109</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>110</sup> Neste período ocorreram 84% dos conflitos "urbanos", 60% dos "rurais" e 60% dos "mistos". Ver ERJ (1987b).

<sup>111</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF. Esta forma de atuação na questão fundiária levou à publicação de uma charge, na qual aparecia Brizola uniformizado de bombeiro, como que querendo mostrar uma nova fase na sua vida política, dado que foi considerado no pré-64 como o "incendiário da Reforma Agrária".



meeiro, posseiro, etc.) que possibilitasse esboçar o perfil das famílias que ocupavam terras, visando determinar a sua capacidade produtiva e administrativa e orientar a atuação do governo nesta questão. No início do governo (ainda durante o regime militar) houve um entendimento entre os assessores da Secretaria Executiva da CAF que a realização de um cadastro sócio-econômico nos assentamentos rurais seria uma "atitude policial". Consideravam também o fato de que as pessoas se identificavam por números nas ocupações.

Apesar das limitações existentes, nessa primeira fase, os assessores da Secretaria Executiva da CAF, habitualmente presentes nas áreas conflagradas, souberam utilizar o peso do aparelho de Estado na intermediação entre os interesses envolvidos, procurando coibir a violência privada. Como nos resgata o ex-Secretário Executivo:

Só a presença do governo naquela área, dizendo qual era a sua disposição, evitava a violência. Se o governo estiver presente em qualquer área de conflito, se evita a violência em quase 100% dos casos. Esta metodologia começou a dar resultados imediatos e nós mantínhamos essa preocupação de estar presente, isso era a nossa prática.<sup>113</sup>

Isto nos remete a um aspecto importante para melhor compreendermos como se deu a relação entre o governo e movimentos de luta pela terra. Diz respeito ao perfil das pessoas convidadas para assessoria e que permaneceram quando da criação da Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários: em sua maioria eram pertencentes aos quadros da FAMERJ, entidade que vinha atuando em conjunto com o governo desde o seu início nas ocupações urbanas, como já vimos no terceiro capítulo (seção 3.1.).

Com base em suas experiências anteriores de assessoramento ao movimento popular urbano, acrescida daquela adquirida no primeiro ano de atividade no governo (1984), passaram a desenvolver procedimentos rotineiros tanto nas áreas de resistência ao despejo quanto naquelas objeto de ação dos movimentos de ocupação de terras:

A palavra de ordem era ganhar tempo, o que implicava em: 1º) desmobilizar a polícia, sem dar margem a que o juiz pudesse solicitar, por exemplo, a Polícia Federal ou o Exército; 2º) estimular a resistência do movimento popular na área em conflito; 3º) contando com esse fator importante (a mobilização

---

<sup>112</sup> Sobre a margem de atuação legal de um governo estadual, ver Anexo 3.

<sup>113</sup> Dados de entrevista.

popular) entrávamos em negociação com o juiz pedindo 30, 60 ou 90 dias de prazo. Neste período, a Comissão sabia qual a realidade que gerou aquele conflito e se havia ainda possibilidade de recorrer juridicamente, esgotar a questão jurídica. Aí sim a Comissão analisando caso a caso, procurava sugerir ao governo a melhor solução, visando a manutenção das famílias na área.<sup>114</sup>

#### 4.2.1. As primeiras intervenções do aparato fundiário

A Secretaria Executiva da CAF, quando foi constituída, já tinha como incumbência imediata, além de tentar garantir a permanência na terra daqueles ameaçados de despejo, o encaminhamento de dois fatos políticos anteriormente criados: a transferência para Italva das famílias que ocuparam uma área em Xerém e a ocupação de terras em Campo Alegre. Ao intervir nesses conflitos, o governo é levado a dar os primeiros passos na utilização dos instrumentos de política agrária (discriminação de terras devolutas, desapropriação de terras, etc.), que repercutiriam no grau de mobilização e tipo de reivindicações dos grupos envolvidos na luta pela terra. A seguir analisamos estes dois casos e a forma como foram utilizados aqueles instrumentos, por serem ilustrativos da política agrária do Governo Brizola.

##### a) Fazenda Experimental de Italva

A análise do caso de Italva permitir-nos-á uma melhor compreensão dos problemas decorrentes da coalizão com o PMDB. A Fazenda Experimental de Italva era administrada pela Empresa de Serviços e Insumos Básicos para a Agropecuária (SIAGRO) vinculada à Secretaria de Agricultura. Além disso, tratando-se de um assentamento rural com suas demandas específicas (insumos e equipamentos agrícolas, assistência técnica, etc.), o envolvimento desta pasta tornava-se um pré-requisito para a implantação deste projeto. Frente a isso a Secretaria Executiva da CAF propôs um encontro com o Secretário de Agricultura.

Neste encontro, este secretário colocou em discussão a continuidade ou não do assentamento em Italva, ficando acertada apenas a visita das famílias à fazenda para se conhecer suas opiniões sobre a transferência. Justamente neste aspecto - participação da Secretaria de Agricultura no projeto - residiu o principal problema para a transferência e posterior consolidação do assentamento daquelas

---

<sup>114</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

famílias. O secretário que tinha ligações políticas com Italva e fazendeiros da região, chegou a colocar para o governador: "ou eu ou aquele projeto"<sup>115</sup>.

Apesar das dificuldades de articulação com a Secretaria de Agricultura e da falta de recursos humanos da Secretaria Executiva da CAF para orientar o desenvolvimento agrícola, este projeto de assentamento possuía, naquele momento, um significado muito importante para seu processo de legitimação e estruturação, no que se refere ao aporte de recursos e início da discussão no interior do Estado sobre a questão agrária, segundo um de seus assessores.

Como é exemplificado pela necessária "sensibilização" do Secretário de Justiça, para a transferência das famílias e posterior dotação da Secretaria Executiva da CAF de uma infra-estrutura, verificou-se também entre os secretários pedetistas a falta de coesão sobre como o governo deveria agir com relação às ocupações de terras. Havia entre eles inclusive a concepção de que estes movimentos eram uma força opositora organizada por outros partidos e entidades com a finalidade de desestabilizar o Governo Brizola.<sup>116</sup>

Diante deste quadro, coube ao chefe do Poder Executivo definir a questão do assentamento em Italva, não levando em conta as correntes contrárias a este projeto dentro do próprio governo pedetista e independente das alegações do Secretário de Agricultura, de que "os agitadores iam criar problemas para os fazendeiros da região"<sup>117</sup>.

Efetivamente em 09.03.84, aproximadamente sete meses após a ocupação de Xerém, o governador decide favoravelmente pelo assentamento em Italva de 31 das 72 cadastradas que, após visita ao local, decidiram-se pela transferência. Entretanto, Brizola autorizou a Secretaria de Agricultura, através da SIAGRO, a fazer um contrato de arrendamento, por um prazo de dez anos prorrogáveis, devendo estas famílias "contribuir com pequena cota da produção para o Estado", comprometendo-se o governo a ajudar na construção das casas e auxílio alimentação<sup>118</sup>. Desta forma,

---

<sup>115</sup> Entrevista com assessor da CAF. Na concepção elaborada por Nicos Poulantzas ("Estado-relação"), as contradições entre classes e frações de classe estão materializadas na ossatura institucional do Estado, assumindo a forma de contradições intra e inter aparatos estatais (POULANTZAS, 1986)

<sup>116</sup> "Era um governo constituído por facções e essa realidade explodia quando havia uma ocupação de terra. Eu mesmo recebia telefonemas de secretários e de vários membros do governo, que falavam em defesa dos proprietários. Várias vezes nós tivemos discussões dentro do governo para manter nossas posições." Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>117</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>118</sup> Dados extraídos de: O Globo, "Ex-posseiros de Xerem vão para fazenda em Italva", 10.03.84.

o Governo Brizola legitimava a prática dos governos anteriores de exploração de trabalhadores rurais via contratos agrários.<sup>119</sup>

Os ocupantes de Xerém, cuja transferência para Italva já estava autorizada, estavam acampados em Campo Alegre, a segunda ocupação de terras durante o Governo Brizola. Isto significa que as famílias, ao deixarem Xerém, reincorporaram-se ao movimento de ocupação de terras em sua busca de novas áreas a serem ocupadas, até descobrirem Campo Alegre em Nova Iguaçu. Todavia, das 31 famílias que aceitaram a proposta do governo<sup>120</sup>, somente 14 das que ocuparam Xerém foram transferidas para Italva(CPT/RJ,1984). Segundo um assessor da CAF:

Foram pessoas que iam na CAF solicitar um lote urbano ou rural, qualquer coisa, queriam um lote. Nós chegamos a fazer um cadastro com mais de mil pessoas, que descobriam a existência da Comissão e iam lá se inscrever, colocar o problema que estavam passando, que tinha 5, 10 filhos, que estavam desempregados e passando fome. Queriam voltar para o interior, que não aguentavam mais essa vida na cidade, não importava onde, queriam recomeçar tudo na vida. Então algumas dessas famílias de Italva são fruto deste cadastro.<sup>121</sup>

Além da ajuda para construção das moradias e auxílio alimentação, os outros compromissos assumidos pelo governo para o desenvolvimento agrícola do projeto, constantes no contrato de arrendamento, seriam executados pela SIAGRO (fornecimento de insumos e preparo da terra para o plantio), como também pela EMATER (assistência técnica), ambas vinculadas à Secretaria de Agricultura que, por sua vez, era contrária à transferência daquelas famílias para Italva. O ex-Coordenador do "Grupo de Trabalho ...", indicado pela CAF para dar continuidade ao projeto, resgata-nos sua versão sobre a situação encontrada na Fazenda de Italva: "Houve realmente uma oposição clara, flagrante, contra o projeto, o poder ligado aos pecuaristas da região era o mesmo do

---

<sup>119</sup> Esta forma de relação Estado-terra-famílias, via contrato de arrendamento, mereceu fortes críticas da imprensa, ver: Jornal do Brasil, "Estado explora lavradores em latifúndio de Italva", 22.12.85. O Secretário de Justiça, o Secretário Executivo da CAF e o Presidente da SIAGRO refutaram as críticas veiculadas através do Diário Oficial,"Secretário explica caso de lavradores de Italva - Siagro refuta crítica de posseiros - Estado manterá famílias na área", 27.12.85.

<sup>120</sup> Conforme ata da reunião de 13.02.84, entre a SIAGRO e os interessados (Diário Oficial, 27.12.85).

<sup>121</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF. Este "cadastro" objetivava exclusivamente identificar o interessado (nome, endereço, número de filhos, etc.), e não avaliar sua capacidade administrativa e produtiva com vistas à seleção para futuro assentamento.

governo anterior, ninguém trocou ninguém, estava todo mundo aí."<sup>122</sup>

Quanto à participação da Secretaria Executiva da CAF:

Nós da Comissão de Assuntos Fundiários, quanto à questão agrícola, a gente nem estava aí. Como a CAF não tinha técnico na área agrícola, nós deixamos isso por conta do encarregado pelo projeto e com o pessoal da SIAGRO. Ficamos mais na preocupação política de enfrentar as contradições aí.<sup>123</sup>

O resultado do trabalho dos assessores da CAF, frente à esta "preocupação política", foi a intensificação dos conflitos através de questionamentos e reivindicações referidas especificamente às práticas e diretrizes impostas pela administração da fazenda, veiculadas agora pela Associação dos Lavradores da Fazenda Experimental de Italva, criada por incentivo da Secretaria Executiva da CAF, o que viria a ser uma prática nas áreas atendidas pelo governo:

Os conflitos passaram a existir quando nós começamos a organizar Italva. Conseguimos, junto com eles, ir estruturando uma organização popular na fazenda, para poder enfrentar a resistência e avançar no projeto de consolidação do assentamento, para que assim se pudesse rever toda aquela situação que existia. Havia denúncias, por exemplo, de que parte da fazenda já tinha sido grilada por fazendeiros vizinhos, que os fazendeiros da região utilizavam a fazenda para fazer pasto. Enfim, sem nenhuma fiscalização, cobrança por parte da SIAGRO, era uma coisa que já se admitia como normal.<sup>124</sup>

Outro ponto que deve ser destacado no processo de assentamento em Italva diz respeito ao fato de que a transferência de famílias da Baixada Fluminense para o norte do estado, gerou problemas com a população local. Esta inclusive indagou porque não assentar os "sem-terra" da própria região: "A ida dos "estrangeiros" para Italva gerou uma série de conflitos com os que já estavam lá, pois se sentiram desprestigiados, se sentiram como se os "estrangeiros" estivessem tirando um pedaço da subsistência deles. Quanto ao fato deles serem da Baixada Fluminense, eles achavam que eram um bando de marginais, um bando de bandidos, que a cidade até então tão tranquila ia virar uma cidade de

---

<sup>122</sup> Dados de entrevista. Segundo o Jornal do Brasil (22.12.85), um dos assentados denunciava que: "enquanto as negociações se faziam no Palácio Guanabara, tudo lhes era prometido e, depois que o assunto passou à apreciação da Secretaria de Agricultura e da SIAGRO-RIO, as promessas foram esquecidas".

<sup>123</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>124</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

assaltos e violenta."<sup>125</sup>

A separação institucional no encaminhamento das políticas voltadas para o campo, a internalização de uma oposição às linhas programáticas do PDT e do governo através da Secretaria de Agricultura, o perfil dos "sem-terra" assentados, cuja última origem foram as favelas e bairros populares, a inexistência de uma infraestrutura mínima e experiência do pessoal do Estado lotado no órgão de terras para proceder um assentamento rural, conformam um conjunto de fatores estruturais e conjunturais que determinaram a relação entre Estado e famílias envolvidas neste assentamento, e que persistiriam, em suas linhas gerais, durante todo Governo Brizola.

Transparecem, nas entrevistas realizadas, os diferentes e antagônicos interesses envolvidos na questão da luta pela terra internalizados no Estado tanto através de seus aparatos como pelo pessoal do Estado neles lotado (POULANTZAS, 1986), bem como, a importância do peso decisório do governador para dar o pontapé inicial na condução da política fundiária direcionada para as ações dos movimentos de ocupação de terras e, conseqüentemente, na construção do relacionamento com a luta pela terra, que não seria contida pela intervenção do aparelho repressivo.

A autorização do governador para assentamento das famílias, e no norte do estado, extrapolando os interesses e compromissos estaduais, estava inserida no projeto de construção de uma imagem político-partidária no cenário nacional, no caso, através de medidas efetivas para encaminhamento da questão agrária, em meio às campanhas pela "Reforma Agrária e Diretas, Já".

Sobressai, também, nos depoimentos coletados sobre este momento de estruturação e consolidação política da Secretaria Executiva da CAF, a importância do pessoal do Estado nela lotado na impulsão e definição do relacionamento com os movimentos de luta pela terra. Entendemos que este aspecto vincula-se ao perfil desses assessores que, distinto do burocrata típico weberiano<sup>126</sup>, era na realidade mais próximo do que se chama de "militantes", portadores de uma identidade e projetos políticos próprios, o que está associado às suas trajetórias políticas no interior e de assessoramento aos movimentos populares urbanos.

Desta forma, foi-se construindo uma frágil linha divisória entre o "pessoal do Estado" e "pessoal

---

<sup>125</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>126</sup> "...podemos dizer que a administração burocrática é aquela forma da organização da ação social ... que não pode tematizar suas próprias premissas. É nisso que se baseia também a divisão rígida entre administração e política, prevista no tipo ideal burocrático." (OFFE, 1984: 217)

do movimento" que, no nosso entender, melhor caracterizam a relação do Estado e a luta pela terra nesta pesquisa, ora atuando como Estado ora movimento.

#### b) **Mutirão Campo Alegre**

A segunda e a maior ocupação de terras ocorrida durante o Governo Brizola, foi considerada, tanto pelo pessoal do Estado quanto pelo movimento de ocupação de terras, como um referencial para suas futuras ações. Ela se deu em Campo Alegre.

A antiga Fazenda Mato Grosso localizada no Distrito de Queimados, Município de Nova Iguaçu, foi transformada em loteamento urbano no início dos anos 50 e, devido à falência do empreendimento o imóvel, praticamente abandonado<sup>127</sup>. No decorrer dos anos foi sendo parcialmente grilado por criadores de gado que se diziam proprietários, até que a área foi descoberta pelo movimento de ocupação de terras, em sua trajetória<sup>128</sup>.

Passado o impacto inicial da ocupação, os grileiros articulam-se e as famílias de Campo Alegre começaram a sofrer ameaças de morte e outras intimidações, como gado solto nas plantações, derrubada e queima de casas. Inicialmente, ante a indefinição do governo, isto se dá com a negligência do aparelho repressivo de Estado. Dez dias após a ocupação, as famílias verificaram uma mudança na atitude da PM, o que contribuiu para atenuar os conflitos com os grileiros: "eles ontem chegaram a receber um comando da PM com certa hostilidade, mas tiveram uma surpresa: o Major Ênio, o Capitão Marques e o Tenente Tiamerole foram fazer "uma averiguação para informar às autoridades" e garantiram que eles não seriam molestados."<sup>129</sup>

O Secretário de Trabalho e Habitação, o Sub-Secretário de Justiça e o Chefe de Gabinete da Secretaria de Agricultura, todos membros da CAF, reuniram-se logo após a ocupação com uma comissão de lavradores, quando então prometeu-se solucionar o caso Campo Alegre através de uma das seguintes alternativas: manutenção na área ocupada, assentamento em Italva ou em outra terra do

---

<sup>127</sup> Este período corresponde ao fim do ciclo econômico da laranja e a transformação dessas fazendas em loteamentos urbanos, inserido num processo de especulação imobiliária, ou seja, o início da conformação na Região Metropolitana de uma "zona cinzenta" (urbana/rural). Sobre a história econômica de Nova Iguaçu, ver: PEREIRA (1978).

<sup>128</sup> Na realidade, além dos proprietários desconhecidos, "cerca de 1 mil lotes pertencem ao Bradesco, 338 ao Itaú e tanto a Prefeitura de Nova Iguaçu quanto a União são também proprietários". Dados extraídos de: Correio da Lavoura, "Campo Alegre", 21-22.01.84.

Estado. Neste encontro, os ocupantes reivindicaram: equipamentos agrícolas, alimentos e assistência no período em que não poderão plantar, melhores condições para abrigar as famílias, as mulheres e as crianças e garantia contra a repressão dos que eles chamavam de "jaguços de grileiros"<sup>130</sup>.

Com a nomeação do Secretário Executivo da CAF (31.01.84)<sup>131</sup>, este passou a coordenar as ações do governo. Apesar da tensão social existente, o processo organizativo das famílias estava em andamento<sup>132</sup>. No dia 20.06.84, em passeata desde a Central do Brasil até o Palácio Guanabara, levaram suas reivindicações ao governador: fim da violência com o desarmamento dos pretensos proprietários e uma forma legal que lhes garanta o uso e posse da terra.<sup>133</sup>

Face à continuidade das pressões, pois passaram todo o dia repetindo através de megafone suas reivindicações, à noite, Brizola foi ao encontro das famílias e, após longo discurso (BRIZOLA, 1984), assinou decreto de desapropriação em cima de uma batata<sup>134</sup>.

Este caso permite-nos resgatar que o governador adotou como prática rotineira o não-recebimento de comissões, mas a ida ao encontro das famílias mobilizadas, o que, associada ao invólucro simbólico das medidas do Poder Executivo, reforçavam o culto ao personalismo, ao "brizolismo", criando expectativas e estabelecendo vínculos pessoais ou não-institucionais.

Este foi o primeiro decreto de desapropriação utilizado pelo Governo Brizola visando equacionar litígios gerados pelo movimento de ocupação de terras. Dado que os Estados-Federados não tem competência para desapropriar por Interesse Social para fins de Reforma Agrária, o governo estadual recorreu à um Decreto-Lei federal para declarar Campo Alegre como uma área de Utilidade Pública para fins de desapropriação<sup>135</sup>.

Durante estes seis primeiros meses todas as atividades desenvolvidas pelas famílias de Campo Alegre, com o assessoramento e apoio da CPT/RJ e do NAF desde a eleição da área e planejamento de sua ocupação, tiveram como objetivo sobreviver, resistir na área e consolidar a ocupação. As duas

---

<sup>129</sup> Jornal do Brasil, "Famílias de lavradores invadem fazenda em Queimados", 18.01.84.

<sup>130</sup> Jornal do Brasil, "Famílias de lavradores invadem fazenda em Queimados", 18.01.84.

<sup>131</sup> Provavelmente a ocupação de Campo Alegre acelerou o processo de nomeação do Secretário Executivo da CAF.

<sup>132</sup> Em 23.02.84 foi registrado no Cartório do 8º Ofício de Nova Iguaçu o MUTIRÃO CAMPO ALEGRE, como uma sociedade civil sem fins lucrativos.

<sup>133</sup> Dados extraídos de: Jornal de Hoje, "Lavradores vão hoje pedir terra a Brizola", 20.06.84.

<sup>134</sup> Jornal do Brasil, "Brizola atende invasor de terra em Queimados", 21.06.84.

<sup>135</sup> Ver, ERJ (1984a) e Anexo 3. Posteriormente a área desapropriada de Campo Alegre foi reduzida para 2.059 hectares, através do Decreto nº 9.365, de 13.02.87.



formas de enfrentamento utilizadas visaram inviabilizar investidas dos grileiros sobre os ocupantes individualmente. Uma delas foi o mutirão, onde um conjunto de tarefas indispensáveis como desmatamento, limpeza e aração, construção de moradias, cozinha, vigilância, etc., passaram a ser realizadas coletivamente. Verificada a impossibilidade de ocuparem a totalidade da área e, ao mesmo tempo, enfrentarem a violência dos grileiros, os ocupantes concentraram as suas forças e investiram contra um adversário de cada vez. Assim, a ocupação foi progredindo por etapas.

Após a assinatura do decreto de desapropriação, reconhecendo a legitimidade das suas reivindicações, verifica-se um alto nível de mobilização do Mutirão Campo Alegre para planificação do assentamento e da produção. Por seu turno, o governo começava a tomar as primeiras medidas legais e técnicas para o desenvolvimento agrícola do Mutirão. O Secretário de Justiça e o Secretário Executivo da CAF, em visita à Campo Alegre (22.07.84), comprometeram-se a, no prazo de 90 dias, indenizar as benfeitorias dos grileiros visando a desocupação da área<sup>136</sup>; e, o mais brevemente possível, iniciar a medição, demarcação e distribuição dos lotes, cujo tamanho, baseado em estudo preliminar da EMATER, seria inversamente proporcional à fertilidade do solo.<sup>137</sup>

Em 03.09.84, atendendo às reivindicações do Mutirão, foi criado um Grupo de Trabalho pelo Secretário de Agricultura, ao qual, além dos técnicos de suas empresas vinculadas (EMATER, PESAGRO e SIAGRO), incorporaram-se outros da SECPLAN e da Secretaria Executiva da CAF. Ele foi incumbido de elaborar um Projeto Emergencial para a "Fazenda Campo Alegre" (ERJ, 1984b) visando a exploração da terra ainda na safra 84/85. O Grupo de Trabalho encontrou em Campo Alegre quatro grupos de trabalho coletivo integrados cada um por dez trabalhadores e ocupando uma área total de quarenta hectares já quase totalmente plantada, outros trabalhadores acampados aguardando a demarcação de seus lotes e 180 famílias estabelecidas permanentemente na área em lotes individuais de 3 a 4,5 hectares.

A descrição física da área apontava a necessidade de elevados investimentos para o seu manejo adequado, visto que predominavam solos com textura arenosa ou areno-argilosa, com sinais de

---

<sup>136</sup> Através do Decreto nº 7.964, de 17.01.85, o Poder Executivo liberou recursos da ordem de Cr\$ 272.275.610,00 para indenizar as benfeitorias de 6 pecuaristas. Dados extraídos de: Diário Oficial, "Verba permite ocupação total de Campo Alegre", 18.01.85.

<sup>137</sup> Depoimento do Secretário Executivo da CAF, extraído de: Correio da Lavoura, "Secretário de Brizola garante que Campo Alegre já é dos posseiros", 23.07.84; e do Diário Oficial de 20.07.84, onde o Secretário de Justiça

acidez e desgastados, além das áreas identificadas como sujeitas à inundação, precisando de drenagem e rios assoreados, demandando dragagem e saneamento.

O objetivo do projeto era apoiar a produção agrícola das 180 famílias já assentadas e o método adotado para o planejamento, tratando-se de atendimento emergencial, foi baseado na "análise técnica das solicitações individuais destes lavradores quanto às necessidades quantitativas de sementes e mudas baseadas em densidades de semeio e plantio". A partir deste critério, estabeleceram-se as necessidades de insumos e equipamentos (sementes, corretivos, horas de aluguel de trator para o preparo do solo, adubos e defensivos) para o plantio de aproximadamente 200 hectares (área média/família: 1,1 ha).

Foram liberados recursos para a instalação de um Posto de Revenda de Insumos da SIAGRO e do Escritório da EMATER, para contratação de aluguel de trator e compra de sementes e fertilizantes. Porém, como informou o Secretário de Planejamento, "não é fornecimento gratuito"<sup>138</sup>. Efetivamente foi elaborado um contrato, nos moldes do já experimentado em Santa Catarina conhecido como o "Sistema Troca-Troca", entre a SIAGRO, a EMATER e a Associação Mutirão Campo Alegre, visando o financiamento de insumos e serviços pela SIAGRO e o fornecimento de assistência técnica pela EMATER à Associação, sendo que:

O repasse dos insumos e serviços somente se efetivará na hipótese de o associado concordar em que sua dívida daí resultante, para com a Associação, será paga em produtos colhidos, nos prazos e quantidades especificados na "Declaração de Recebimento e Termo de Compromisso", ou em dinheiro, à critério do associado, ficando desde já ajustado que a dívida em dinheiro será calculada multiplicando-se cada quantidade de produto pelos seus respectivos preços vigentes para operações de atacado, no dia do vencimento, na praça do Rio de Janeiro (ERJ, 1984d).

O Grupo de Trabalho, reconhecendo as limitações impostas pelo caráter emergencial do projeto, recomendava que, no decorrer desta safra, o trabalho

deve ser orientado no sentido de escolher para o futuro entre as explorações mais rentáveis, de melhor mercado e que atendam a cesta básica ... aquelas mais adaptadas à região e aos solos, cuja classe de uso se ajustem, colocando cada cultivo em sua faixa de terra apropriada. Em suma, lavouras da maior rusticidade possível e nos solos que lhes convém.

---

"pede moderação na ocupação de novas áreas".

<sup>138</sup> Dados extraídos de: Diário Oficial, "Posseiro de Campo Alegre já tem apoio para plantar", 15.10.84.

Ou seja, apontava para a necessidade de um estudo de mercado e zoneamento agrícola do imóvel - fatores limitantes que independiam das "pretensões individuais" de plantio.

Entretanto, tanto o tamanho dos lotes (3-4,5 ha), muito limitados face às características físico-químicas do solo, como também outros aspectos apontados pelo Grupo de Trabalho, que deveriam ser considerados para a reprodução ampliada daquelas famílias, não foram observados nas safras posteriores à emergencial, ficando o pessoal do Estado preso à sua concepção de "autonomia do movimento":

O governo, tanto em Campo Alegre como em outras áreas desapropriadas, ele procurava prestigiar a autonomia do movimento. Campo Alegre, como nós sabemos, foi uma ocupação espontânea, não foi uma ocupação planejada pelo governo, com todos aqueles requisitos prévios, etc. E nós procuramos respeitar essa autonomia, e estimular inclusive, porque nós sabíamos a dificuldade que o governo tinha de manter a administração de uma área grande sem estrutura para isso. Essa questão aí de administração de Campo Alegre era mais uma política de apoio do governo. Quem traçava toda a política de divisão de lotes, de recursos necessários, escola, saúde, tratores, era o Mutirão, que se reunia semanalmente, discutia todos os problemas administrativos e trazia suas reivindicações ao governo<sup>139</sup>.

Realmente, a Secretaria Executiva da Comissão de Assuntos Fundiários funcionou, até julho/85, quase sem nenhuma infraestrutura de apoio e, durante o governo, sem a necessária articulação com a Secretaria de Agricultura, entregue à bancada fluminense do PMDB. Todavia, deve ser ressaltado (a) a mudança do posicionamento do pessoal do Estado - da observância dos critérios técnicos preliminares, divisão dos lotes em função da fertilidade do solo (ocupação planejada) ao "respeito à autonomia do movimento" e, (b) a não exigência (ou acolhimento) pelos ocupantes e lideranças de Campo Alegre daqueles critérios.

### **c) Formação de estoque de terras**

Dentro das limitações constitucionais de um Estado Federado, a Secretaria Executiva da CAF, atuando na "política de apagar incêndios", ensaiou e/ou efetivamente deu os primeiros passos na utilização dos instrumentos de política fundiária visando a formação de um estoque de terras, através de: a) cadastro de terras públicas estaduais, b) discriminação de terras devolutas e c) decretos de

desapropriação justificados pela necessidade ou utilidade pública do imóvel.

Todavia, devemos ressaltar que, com exceção do cadastro, as demais medidas legais não foram implementadas no estrito sentido de "formação" de um estoque de terras<sup>140</sup>, ou seja, previamente ao processo de assentamento das famílias. Para isso, pesaram as características da luta pela terra, a inexperiência do pessoal do Estado lotado no órgão de terras, tanto para sua aplicação quanto para pesquisa e orientação dos trabalhadores rurais na utilização de outros dispositivos legais ao seu alcance e a impossibilidade de um governo estadual desapropriar terras por interesse social para fins de reforma agrária (BRASIL, 1969).

Desta forma, a discriminação de terras devolutas e os decretos de desapropriação foram utilizados durante todo o Governo Brizola, objetivando garantir a permanência de famílias em terras conflagradas, devido à tensão social gerada pelos movimentos de resistência ao despejo e de ocupação de terras.

Esta forma de utilização desses instrumentos de política fundiária conformam o início da construção do relacionamento com os movimentos de luta pela terra (implicando na adequação de suas reivindicações) e com o Poder Judiciário, mediadas pela não repressão do aparelho de Estado, o que apenas apontaremos aqui para melhor analisar no próximo capítulo.

#### c.1) Cadastro de Terras Públicas

Em 16.05.84 foi firmado um convênio entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Região Metropolitana (SECDREM) e as Secretarias de Estado de Justiça, de Planejamento, de Trabalho e de Agricultura para desenvolver o projeto "Cadastro das Terras Públicas", através do levantamento de dados físicos e jurídicos, visando a identificação de áreas urbanas e rurais ociosas de propriedade do Estado e dos quatorze municípios da Região Metropolitana, para futuro aproveitamento em programas de interesse social<sup>141</sup>. Todavia, nenhum imóvel foi identificado pelo

---

<sup>139</sup> Entrevista com o Secretário Executivo da Comissão de Assuntos Fundiários.

<sup>140</sup> A partir de 1976 os governos militares utilizaram a ação discriminatória administrativa (arrecadação sumária), principalmente na Amazônia, para formar estoque de terras visando posterior "assentamento de grandes consórcios" (nacionais e estrangeiros).

<sup>141</sup> Segundo o Secretário da SECDREM: "a iniciativa servirá para formar um estoque de recursos imobiliários para utilização em setores prioritários, como construção de escolas e postos de saúde, distribuição de lotes residenciais dentro do Programa "Cada Família, um Lote" e assentamento de trabalhadores rurais sem terra". Dados extraídos

cadastro para assentamento de trabalhadores rurais.

c.2) Discriminação de Terras Devolutas

A discriminação de terras devolutas estaduais foi apontada como instrumento de política agrária para formação de estoque de terras, visando assentamento de trabalhadores rurais, desde a proposta do Grupo de Agricultura na transição entre governos (PDT,1983), até ser definida como uma das principais atribuições da Secretaria Executiva da CAF(ERJ,1983a) e ratificado como uma das prioridades da política agrária do governo (ERJ, 1983b).

A intervenção do governo na questão fundiária, visando formação de estoque de terras, através da ação discriminatória, foi caracterizada por três momentos distintos: (a) "modismo" e inexperiência<sup>142</sup>, iniciada por uma tentativa "traumática", que se refletiu na fase seguinte, (b) negação de sua viabilidade (técnica, política, econômica) e (c) reificação de sua eficácia e não-realização, após a criação da Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários. Nesta última fase, a legislação estadual que trata da discriminação ganhou uma nova regulamentação e o anúncio dos possíveis resultados que seriam alcançados com sua instauração, inseriam-se no campo de disputa por propostas na questão agrária com o governo federal.

Apesar das reivindicações do movimento sindical rural - "ação de discriminação em todas as terras em conflito com posseiros no estado" (OF.Nº 17/SE/84), a primeira tentativa em arrecadar terras via ação discriminatória administrativa, deu-se em área urbana. A partir do final da década de 70, a região de Pendotiba-Piratininga, Município de Niterói, passou a sofrer intenso processo de grilagem de terras e especulação imobiliária, acarretando sucessivos despejos de famílias de posseiros urbanos<sup>143</sup>. A Secretaria Executiva da CAF, que já vinha prestando assessoria jurídica a essas famílias, inclusive conseguindo, através de negociação, o adiamento de uma ação de despejo<sup>144</sup>, obteve autorização do governador para instaurar procedimento discriminatório de terras devolutas, sendo que as áreas

---

de: Jornal do Brasil, "Cadastro de terras ganha apoio", 17.05.84.

<sup>142</sup> "Ocorreu o seguinte, as pessoas começaram a chegar no governo e virou moda - não é no sentido pejorativo, virou moda mesmo se falar em discriminatória" (Dados de entrevista).

<sup>143</sup> Sobre a especulação imobiliária na região de Piratininga, Itaipu, Itacoatiara, Itaipuaçu e Maricá, ver: Jornal do Brasil, "Ocupação desordenada encarece os lotes do litoral fluminense", 08.11.84. Na realidade, por "ocupação desordenada", entenda-se grilagem de terras e posterior utilização em empreendimentos imobiliários.

<sup>144</sup> Diário Oficial, "Julgamento de despejo contra famílias de Pendotiba é adiado", 18.09.84.

arrecadadas deveriam ser destinadas ao programa "Cada Família Um Lote"<sup>145</sup>.

Assim, a primeira ação discriminatória no Governo Brizola foi instaurada em 17.10.84 com a criação da "Comissão Especial de Discriminação de Terras Devolutas Estaduais" (ERJ, 1984c)<sup>146</sup>. Todavia, o perímetro a ser discriminado localizava-se em área urbana densamente povoada, abrangendo uma gleba com 1.310 hectares. Isto certamente revelava o desconhecimento do pessoal do Estado sobre a questão, o que contribuiu para a ineficácia do procedimento discriminatório, conforme também a autocrítica do então Secretário de Justiça, Vivaldo Barbosa:

Constatamos que, quando se trata de áreas ocupadas por grande número de famílias, as dificuldades processuais são imensas. Nós acabamos num tumulto judicial muito grande, e verificamos que não chegaríamos a lugar nenhum, ou que durante muito tempo ficaríamos mergulhados ou embaralhados em questões de ordem judicial.<sup>147</sup>

Apesar de ter sido detectada a existência de lacunas na cadeia sucessória dos imóveis, o fracasso da discriminação em Pendotiba esteve associado à falta de tradição do Estado para observância das práticas recomendáveis no procedimento discriminatório<sup>148</sup> que possibilitaria a redefinição do perímetro a ser discriminado visando uma rápida arrecadação sumária (ou administrativa) de terras para o patrimônio estadual e conseqüente assentamento e/ou regularização fundiária.

Esta tentativa frustrada gerou reflexos no interior do Estado pois, apesar de posteriormente terem sido realizados levantamentos preliminares em outros municípios com elevada tensão social gerada pela luta por terra, como em Parati, a discriminação de terras devolutas estaduais caiu temporariamente no campo das questões impensáveis<sup>149</sup>.

Seis meses após a criação da Comissão Especial de Discriminação, uma nova solução para os conflitos fundiários urbanos em Pendotiba começava a ser estudada: a desapropriação<sup>150</sup>, sendo

---

<sup>145</sup> Diário Oficial, "Estado regularizará terra em Pendotiba", 10.10.84.

<sup>146</sup> Ficou constatado, no levantamento cartorial sobre a cadeia sucessória dos imóveis, que: "Existe uma interrupção de mais de dois séculos nos documentos de propriedade de Pendotiba, Piratininga e Itaipú." (Diário Oficial, "Estado define posse da terra em Itaipú", 22.10.84).

<sup>147</sup> Dados de entrevista.

<sup>148</sup> Ver Anexo 3.

<sup>149</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>150</sup> Diário Oficial, "Governo vai desapropriar área em Pendotiba", 30.04.85.

autorizada pelo governador a desapropriação de parte da área em outubro de 1985<sup>151</sup>, o que foi concretizado no ano seguinte quando foi declarada a utilidade pública de duzentos hectares (dos 1.310 hectares que se pretendia discriminar) para fins de desapropriação, o que beneficiou cinco mil famílias<sup>152</sup>.

O "congelamento" da discriminatória pode ser verificado pela segunda tentativa visando a preservação do Parque Estadual do Desengano (PED), face aos sucessivos desmatamentos efetuados por serrarias limítrofes ao parque<sup>153</sup>. O PED já havia sido declarado de utilidade pública para fins de desapropriação em janeiro de 1979 e, devido ao esgotamento do prazo legal de cinco anos para conclusão da desapropriação (BRASIL, 1941)<sup>154</sup>, no mesmo dia em que foi criada a Comissão Especial para identificar terras devolutas em Pendotiba (17.10.84), a Secretaria Executiva da CAF anunciou que estava realizando estudos para instauração de ação discriminatória no PED, objetivando a preservação ambiental dessa área, já tendo sido identificada a superposição de títulos de propriedade<sup>155</sup>. Entretanto, devido ao fracasso na arrecadação de terras devolutas em Pendotiba, a ação discriminatória do PED somente foi iniciada um ano depois (out/85)<sup>156</sup>. Esta ação discriminatória teve solução de continuidade quando, ainda no Governo Brizola, o Presidente da Comissão Especial de Terras Devolutas do Parque Estadual do Desengano, um Procurador do Estado, solicitou para ser substituído e não o foi, o que implicou na suspensão do processo discriminatório<sup>157</sup>.

Como vimos, durante a "política de apagar incêndios" a Secretaria Executiva da CAF, sem infra-estrutura de apoio própria e adequada, e graças principalmente ao empenho do pessoal do Estado nela lotado, face às indefinições iniciais do primeiro escalão do governo, encaminhou a resolução dos conflitos gerados pelos movimentos de resistência ao despejo pelo diálogo, não-violência pública, contenção da violência privada e através de tentativas frustradas na utilização de instrumentos de

---

<sup>151</sup> Diário Oficial, "Pendotiba terá área desapropriada", 03.10.85.

<sup>152</sup> Decreto nº 8.880, de 10.03.86 (ERJ, 1987b).

<sup>153</sup> O PED, com área de 25.000 hectares, foi criado em 1970 e abrange parte dos municípios de Campos, Santa Maria Madalena e São Fidélis no norte do estado.

<sup>154</sup> Conforme O Globo, "Parque do Desengano - Desmatamentos ilegais destroem única reserva florestal primitiva do Norte Fluminense", 07.09.82: "As áreas devolutas não foram pesquisadas e tampouco a autenticidade dos títulos de propriedade. Se até janeiro de 1984 não houver providências neste sentido, o decreto vai caducar, colocando em risco ainda maior a integridade do parque."

<sup>155</sup> Diário Oficial, "Parque do Desengano será preservado", 18.10.84.

<sup>156</sup> Diário Oficial, "Estado faz levantamento para preservar PED", 31.10.85.

<sup>157</sup> Informações prestadas por técnico da Fundação Instituto Estadual de Floresta (IEF).

política fundiária arrecadadores de terras tidas como devolutas (ação discriminatória), bem como duas ocupações de terras sendo a solução proposta inicialmente para ambas a transferência para terras do patrimônio estadual, o que foi aceita no caso do assentamento em Italva e rejeitada pelos ocupantes de Campo Alegre.

Tanto nas ações do movimento de resistência ao despejo quanto de ocupação de terras, o Governo Brizola, buscando canais para sua resolução e extrapolando a competência de um Estado-Federado, utilizou-se de decretos que declararam como de utilidade pública as áreas conflagradas para fins de desapropriação visando garantir a permanência ou acesso das famílias mobilizadas pela conquista da terra. Esta prática, de resposta imediata na eliminação do conflito fundiário, onerosa e com complexos desdobramentos, caracterizaria o primeiro Governo Brizola e contribuiu para a conformação de uma correlação de forças favorável aos movimentos sociais no campo fluminense.

Todavia, verificou-se, no decorrer do Governo Brizola, uma prática oposta ao discurso do Secretaria Executiva da CAF de "respeito à autonomia do movimento", nas áreas de resistência ao despejo e, principalmente, nos assentamentos decorrentes das ocupações de terras. Inicialmente, o aparato fundiário não consegue distinguir o "respeito à autonomia" da necessária racionalidade técnica exigida no parcelamento do solo para o efetivo desenvolvimento agrícola do projeto de assentamento, causando estranheza o fato de ter sido aceito tanto pelas antigas lideranças camponesas do pré-64, quanto pelos assentados, o que levou à consolidação de um "modelo" de assentamento. Posteriormente, o órgão de terras, particularmente através do pessoal do Estado, passa a intervir diretamente na organização dos assentamentos e na direção política do movimento de luta pela terra. Esses e outros aspectos, da relação entre Estado e luta pela terra, serão analisados no próximo capítulo.

#### **4.3. Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários - SEAF**

A criação da SEAF está inserida e, no nosso entender, também pode ser explicada pela conjuntura nacional de politização da questão agrária e de competição política por ela gerada, no período pesquisado, entre os governos federal e estaduais, partidos políticos e respectivos candidatos à presidência da república, razão pela qual iniciaremos este subcapítulo com a leitura de alguns aspectos



deste processo.

#### 4.3.1. Conjuntura de criação da SEAF

A bandeira da Reforma Agrária erguida pelos movimentos camponeses do pré-64 continuava hasteada e havia razões para crer que a Reforma Agrária fosse implementada com o fim do regime burocrático-autoritário. No ano de 1985 dá-se uma intensa mobilização na luta pela terra, já tendo ocorrido em janeiro o I Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Durante o 4º Congresso da CONTAG (maio/85)<sup>158</sup> foi apresentada para discussão a proposta do MIRAD, do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA<sup>159</sup>.

Enquanto dava um maior ritmo à sua "proposta de reforma agrária" estadual, dotando a Secretaria Executiva da CAF de infra-estrutura, Brizola recomendava a Sarney mais prudência na questão da Reforma Agrária, pois entendia que "as discussões sobre a Reforma e a lei de greve foram detonadas sem o necessário esclarecimento da sociedade, por isso provocaram polêmica e reações contrárias, em um momento em que Sarney atravessa um quadro difícil, sem sustentação política e sofrendo grandes pressões"<sup>160</sup>. Mostrava-se favorável à troca do termo "reforma agrária, segundo ele inconveniente, por colonização"<sup>161</sup>.

Para os proprietários de terras, o texto da Proposta de PNRA foi considerado uma "provocação" e, até a Assembléia Constituinte, passaram a atuar em duas frentes: pressionando o governo através do congresso e pela violência no campo<sup>162</sup>. No mesmo mês de lançamento da proposta do PNRA, nasceu em Goiás a União Democrática Ruralista - UDR<sup>163</sup>.

Por seu turno, enquanto a direção do movimento sindical procurava dar apoio e defender a

---

<sup>158</sup> Avaliações sobre os temas centrais do 4º Congresso, podem ser obtidas em: a) ABRAMOVAY(1986), b) GRAZIANO DA SILVA (1986;1987), c) MEDEIROS (1989), d) Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Confiar apenas na organização", março-maio/85; "4º Congresso da CONTAG - Faltou debate", junho/85; "Queremos mudanças na CONTAG", junho/85.

<sup>159</sup> Ver ABRA (1985).

<sup>160</sup> ESP, "Brizola a Sarney: Vá mais devagar", 13.06.85; JB, "Brizola recomenda a Sarney cautela na reforma agrária", 13.06.85.

<sup>161</sup> FSP, "Brizola critica encaminhamento", 14.06.85. A recomendação de cautela feita a Sarney mereceu fortes críticas: ESP, "Brizola já esquece a reforma agrária", 23.06.85.

<sup>162</sup> JB, "Fazendeiros vão pressionar", 13.06.85; JB, "Fazendeiro se organiza no Paraná para defender terra", 07.06.85; Globo,"Reforma Agrária: donos de terras compram armas", 17.06.85; FSP, "Deputado afirma que em Minas Gerais os fazendeiros estão comprando armas", 11.07.85.

Proposta, para o Movimento dos Sem Terra tratava-se de manter, ao mesmo tempo, um canal aberto de diálogo com o MIRAD, inclusive enviando-lhe sugestões e reafirmando a necessidade de garantir o início do processo reformista, e realizar pressões para viabilizar medidas concretas (MEDEIROS, 1989).

Devido aos sucessivos adiamentos para aprovação do Plano definitivo, decorrentes da extrema sensibilidade do governo às pressões políticas dos proprietários de terra, ocorreram diversas manifestações públicas pró-reforma agrária, acampamentos e ocupações de terras, concentradas basicamente no Centro-Sul. No Rio de Janeiro, foram detectados nesta pesquisa a reivindicação de desapropriação ao INCRA em áreas conquistadas pelos movimentos de ocupação de terras (Parque Estoril e Boa Esperança), atos públicos da campanha "Reforma Agrária, Já" em Parati e no centro da cidade, em local simbólico para os trabalhadores em luta por terra (a Central do Brasil) e a ocupação da Fazenda Barreiros em Paracambi por 200 famílias<sup>164</sup>.

A reação do latifúndio e seus representantes à Proposta do PNRA, segundo ABRAMOVAY (1986), conseguiu que o Plano Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 1985a), assinado em 10.10.85, incorporasse a descaracterização do objeto da desapropriação, do sujeito da Reforma Agrária e do processo de Reforma Agrária<sup>165</sup>.

Na descaracterização do PNRA podem ser identificados dois momentos que se retroalimentaram. O primeiro, interno ao aparelho de Estado, verificável pelas "inabilidades" contidas na primeira proposta<sup>166</sup> que, em interação com a sociedade política e civil, contribuíram para o segundo: sucessivos adiamentos para publicação do Plano definitivo, os recuos que se verificaram no

<sup>163</sup> Ver IBASE (1987).

<sup>164</sup> Ver, respectivamente: (a) JB, "Lavradores pedem desapropriação", 12.06.85. (b) JB, "Lavradores lançam em Parati campanha pela reforma agrária", 25.07.85; FETAG, "Todos os Trabalhadores Rurais e Urbanos ao ato público na Cinelândia - Dia Nacional de Luta pela Reforma Agrária", 26.07.85; O Nacional, "Comício como o de Jango, em 64, exige a reforma agrária - No mesmo local, há 21 anos", 7/8.09.85; Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Dia de Luta pela Reforma Agrária - Rio de Janeiro", setembro/85; JB, "Lavradores pedem terra em passeata", 07.09.85 e (c) O Dia, "Lavradores de Paracambi invadem fazenda abandonada", 10.09.85.

<sup>165</sup> Ver: MARTINS (1986a), SILVA (1987;1989), GRAZIANO DA SILVA (1986), Graziano da Silva, José. Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária. São Paulo, Brasiliense, 1985; Leal, Laurindo (org.). Reforma Agrária da Nova República: Contradições e Alternativas. São Paulo, Cortez/EDUC, 1986 e Boletim Especial do Movimento Sem Terra, "Reforma Agrária - A farsa do governo", 17.10.85.

<sup>166</sup> 1º) falar em 15 anos e 7,1 milhões de famílias assentadas naquela conjuntura política e econômica, 2º) não explicar que somente seriam desapropriados latifúndios improdutivos maiores de três módulos, 3º) não considerar para as desapropriações o limite legal para emissão de TDA's e 4º) "anunciar intenções" de "sensibilizar o Poder Judiciário" para que se estabeleça como justo preço para as desapropriações, o valor declarado para fins de tributação (GRAZIANO DA SILVA, 1986).

PNRA, sua implementação aquém inclusive das metas estabelecidas e a decretação da falência do Plano na Assembléia Constituinte (SILVA, 1989). Este processo político pode ser captado pela ótica do Estado, através das análises de Claus Offe e Gero Lenhardt sobre as consequências reais da política social: "Essas consequências são produzidas pelos conflitos sociais, para os quais a política social estatal limita-se a fixar o lugar de arbitragem, o momento, a temática e as "regras do jogo". Em tais casos de "implementação extra-estatal" de medidas de política social, a política social estatal não fixa de forma alguma

"situações" concretas ..., mas demarca os temas do conflito e pré-define, através do maior ou menor poder conferido aos grupos em presença, a medida em que as instituições de política social podem ser efetivamente aproveitadas (...) como condições iniciais desencadeadoras de interações conflitivas, sobre cujo resultado decidem relações de poder estruturais e constelações de interesses, ficando em aberto, portanto, os seus resultados ou apresentando-se como ambivalentes.<sup>167</sup>

De modo semelhante ao Governo Brizola, no qual o pessoal do Estado, lotado no aparato fundiário, teve importância no processo de construção do relacionamento Estado-luta pela terra e de legitimação do governo junto a esses movimentos, no Governo Sarney, a presença de pessoas de notório conhecimento sobre a questão agrária oxigenou o órgão de terras construído pela ditadura militar, legitimando o governo federal através da Proposta do PNRA. Todavia, entre maio e outubro de 1985, foram sistematicamente perdendo importância (ou funcionalidade), na medida em que o Estado internalizava as diferentes capacidades de pressão das forças políticas envolvidas que conformaram uma correlação desfavorável para os trabalhadores rurais.

Conforme ficou determinado no PNRA, caberia aos estados a elaboração do Plano Regional de Reforma Agrária. Ainda em dezembro de 1985, foi divulgada a primeira proposta do PRRA/RJ<sup>168</sup> que foi consolidada e encaminhada a Brasília para avaliação e autorização aproximadamente quatro meses após<sup>169</sup>.

Em 19.05.86, a área rural fluminense foi declarada como prioritária para execução da Reforma Agrária (BRASIL, 1986a). Este decreto tinha como anexo o Plano Regional de Reforma Agrária -

---

<sup>167</sup> Offe, Claus e Lenhardt, Gero. *Teoria do Estado e Política Social*. In: OFFE (1984:39)

<sup>168</sup> O Globo, "Rio de Janeiro: metas para a reforma agrária", 21.12.85.

<sup>169</sup> JB, "Rio propôs desapropriação de 29 mil hectares", 04.04.86.

PRRA/RJ que, sem mudanças significativas em relação à primeira proposta, assumia como metas para os últimos seis meses de 1986: 1) Programa Básico: assentamento de 1.700 famílias - 1,8% dos potenciais beneficiários do PRRA/RJ, o que exigiria a desapropriação de 30.000 hectares; 2) Programa Complementar: regularização fundiária de 1.800 ocupações existentes em áreas conflagradas arrecadadas para o patrimônio público, através de ações discriminatórias, de competência do governo estadual ou executada em convênio com o INCRA, em aproximadamente 30.000 hectares<sup>170</sup> e 3) dotação dos assentamentos de infra-estrutura básica (vias de acesso, habitações e obras comunitárias) e a prestação de serviços de apoio à produção e bem-estar social (crédito rural, assistência técnica, difusão tecnológica, saúde e educação)<sup>171</sup>.

As desapropriações ocorridas durante o PRRA/RJ não visaram punir o uso indevido da terra (função social) ou alterar a distribuição dos imóveis por estrato de área mas dirimir antigos conflitos ou aqueles gerados recentemente pelos movimentos de ocupação de terras. Desta forma, o principal critério de seleção das famílias para assentamento foi a ancianidade da ocupação (antigos conflitos) e a participação na ocupação da terra, ou seja, os mesmos "critérios" adotados pelo governo estadual. Isto pode ser exemplificado com o caso da Fazenda Boa Esperança, ocupada por famílias de perfil urbano que foram assentadas pelo INCRA (MENEZES, 1991)<sup>172</sup>.

O PRRA/RJ se tornou visível com o assentamento de 73 famílias (29.07.86) na Fazenda Boa Esperança, ocupada desde abril de 1985<sup>173</sup>. Durante a solenidade de entrega de títulos, o Diretor Regional do INCRA, preocupado também com o perfil urbano dos assentados, disse-lhes que "a partir daquele momento todos tinham uma responsabilidade histórica: provar que os trabalhadores sem terra

---

<sup>170</sup> Estes programas seriam desenvolvidos nos seguintes municípios: São João da Barra, Campos, Silva Jardim, Cabo Frio, Casemiro de Abreu, Magé, Cachoeiras de Macacu, Nova Iguaçu, Araruama, Parati, Angra dos Reis, Paracambi, Macaé e Teresópolis. Não foi instaurado procedimento discriminatório após a vigência do PRRA/RJ.

<sup>171</sup> Os municípios de São Gonçalo e Saquarema foram excluídos da "Área Prioritária de Reforma Agrária". Em que pese a pouca expressão no conjunto do estado, chama a atenção a justificativa dada: "as características urbanas e turísticas". Como vimos no primeiro capítulo, estas também foram as razões que o órgão de terras federal usou para revogar os decretos de desapropriação do pré-64.

<sup>172</sup> Os critérios de seleção foram gestados a partir de 1970 visando a implantação de Projetos Integrados de Colonização, principalmente na Amazônia, o que os tornava anacrônicos em relação ao perfil do "sem terra fluminense". Neste sentido, a Secretaria Estadual do MST enviou carta ao Diretor Regional do INCRA/RJ, em 27.11.85, reivindicando que: "os critérios de pontuação adotados pelo INCRA para seleção dos candidatos não discriminassem os lavradores pela idade ou os camponeses temporariamente afastados da produção agrícola".

<sup>173</sup> Este imóvel localizado em Nova Iguaçu, com 278 hectares, teve decretada sua desapropriação em 07.03.86 (BRASIL, 1986), portanto antes da aprovação do PRRA/RJ.

tem capacidade de produzir, para dar um basta na campanha daqueles que são contra o Plano de Reforma Agrária do Presidente José Sarney"<sup>174</sup>.

No Rio de Janeiro, face à morosidade na implementação do PRRA, ocorreu uma série de mobilizações: a) na Fazenda Pedra Lisa a primeira Romaria da Terra, de cunho religioso, social e político (CPT/RJ, 1986)<sup>175</sup>, b) cem trabalhadores rurais ocupam a Fazenda São José da Boa Morte, desapropriada em 1981 pelo INCRA, "cansados de esperar pela reforma agrária"<sup>176</sup> e c) invasão de 31 lotes do PIC Aldeia Velha (Silva Jardim) por comerciantes locais, em detrimento das famílias selecionadas que aguardavam o assentamento com Autorização Provisória de Ocupação<sup>177</sup>.

Desde a aprovação do PRRA/RJ até 14.03.87, quando se encerra o Governo Brizola, o INCRA desapropriou os seguintes imóveis: a) Fazenda Santa Rosa, Magé (09.10.86)<sup>178</sup>; b) Fazenda Santo Inácio, Trajano de Moraes (06.01.87); c) Fazenda São Roque, Parati (13.01.87) e d) Fazenda Alpina, Teresópolis (06.03.87) (BRASIL, 1988). Desta forma, o INCRA ao desapropriar duas fazendas - Boa Esperança (antes do PRRA/RJ) e Santa Rosa, atingiu apenas 2,16% da área e 7% dos assentamentos estabelecidos como meta para 1986, ou 0,12% dos potenciais beneficiários da Reforma Agrária.

Entretanto, mais importante que o inexpressivo resultado obtido pela ação do aparato fundiário federal no agro nacional e fluminense, foi a competição política que provocou e foi estabelecida pelo Governo Brizola, não só com o governo federal, mas também com outros governos estaduais - potenciais candidatos à sucessão presidencial.

#### 4.3.2. Ações da SEAF

O Governo Brizola, diferente de outras unidades da federação (MST, 1985e), não esquivou-se

---

<sup>174</sup> O Globo, "Colonos do Rio recebem títulos", 30.07.86. Em agosto de 1986 foi instalada a Comissão Agrária do PRRA/RJ para análise de 4 processos propondo desapropriações em Parati, Nova Iguaçu, Magé e Cabo Frio, totalizando 2.500 hectares visando beneficiar 250 famílias (O Globo, "Comissão Agrária do Rio começa com quatro processos para 250 famílias", 13.08.86).

<sup>175</sup> JB, "Ato por Reforma Agrária reúne 2 mil em Nova Iguaçu", 22.09.86. A segunda Romaria da Terra ocorreu no ano seguinte (CPT/RJ, 1987).

<sup>176</sup> JB, "Agricultores de Papucaia ocupam casas abandonadas", 23.09.86; O Globo, "Invasão de fazenda em Macacu pode gerar luta entre posseiros - Sindicato aponta falta de condições de trabalho e abandono de lavrador - Área é pantanosa: falta drenagem", 29.09.86.

<sup>177</sup> JB, "INCRA quer punição para falsos agricultores do Rio", 22.12.86.

<sup>178</sup> Esta área também foi desapropriada pelo governo estadual - decreto nº 8.521, de 21.10.85 (ERJ, 1987b).

de atuar na questão fundiária fluminense com a desculpa de aguardar as intervenções do PNRA ou do PRRA/RJ. O que nos remete a um outro importante aspecto: a competição política por espaço no cenário fluminense e nacional estabelecida pelo governo estadual com o federal mediada por propostas e medidas práticas no encaminhamento da questão agrária.

Dentro de suas limitações constitucionais, o Governo Brizola também atuava nas áreas conflagradas sob jurisdição do INCRA ou em disputa com o órgão federal de terras. No caso de Campos Novos, por exemplo, já desapropriada pelo governo federal, "os conflitos se acirrando, quem fazia reunião com a comunidade, ia à delegacia de Cabo Frio, colocava a polícia para intimidar os grileiros, éramos nós do governo estadual"<sup>179</sup>. Na Fazenda Boa Esperança (Mutirão Guandú), após dez dias acampados em frente a sede do INCRA e sem respostas, foi solicitada a intermediação do governo estadual, através da CAF, o que levou a um acordo com os proprietários da fazenda, permitindo que os ocupantes se instalassem numa pequena área até que o INCRA encontrasse uma solução definitiva<sup>180</sup>. Na Fazenda Barreiros (Mutirão Vitória da União), "houve um tumulto na disputa entre o Governo Brizola e o INCRA que saiu do trabalho de cadastramento e seleção, e o governo estadual passou a encaminhar a desapropriação"<sup>181</sup>.

Nesta competição, devido à atuação incipiente do INCRA no estado<sup>182</sup>, o governo estadual conseguiu maior visibilidade política pois, através da Secretaria Executiva da CAF, atuou em 51 "conflitos urbanos, mistos e rurais" iniciados em 1985, representando 48% dos conflitos fundiários acompanhados pelo órgão de terras no período pesquisado. Quanto aos 14 conflitos fundiários rurais verificados em 1985, dois deles tiveram suas áreas declaradas como de utilidade pública para fins de desapropriação<sup>183</sup>.

A forma como o MIRAD vinha encaminhando o PNRA - provocando reações violentas dos latifundiários, retrocessos e morosidade em sua implementação - recebeu críticas do Governo Brizola.

---

<sup>179</sup> Entrevista com ex-assessor do aparato fundiário.

<sup>180</sup> JB, "Lavrador deixa o Centro e volta à fazenda da Baixada", 29.08.85.

<sup>181</sup> Entrevista com liderança do MST/RJ.

<sup>182</sup> Das 50 desapropriações realizadas no ano de 1985, das quais 34 após a publicação do PNRA, somente 1 decreto abrangue terras conflagradas fluminenses: Fazenda Sabugo e Sítio Anexo São José em Paracambi (BRASIL, 1986). Segundo FETAG (1981) desde 1972 uma empresa imobiliária vinha tentando expulsar os posseiros que lá residiam por mais de 50 anos.

<sup>183</sup> Em 1984 e 1985 foi decretada a desapropriação de 17 imóveis, sendo que 4 envolvidos em conflitos rurais (ERJ, 1987b). Ver também Anexo 2 (tabelas 1 e 4).

Vivaldo Barbosa referia-se ao trabalho do governo estadual como uma "reforma agrária silenciosa, sem traumas" e, quanto a uma possível atuação conjunta dos órgãos de terras federal e estadual, entendia que "o INCRA, ainda tem uma visão muito "formalista" do processo e não tem a autonomia que a solução do problema requer". O Secretário também não escondia sua preocupação quanto ao abalo à confiabilidade do governo do Estado que a morosidade do INCRA poderia acarretar<sup>184</sup>. Essas afirmações tornam clara a competição política entre eles e a busca de uma identidade distinta daquela assignada pelos movimentos de luta pela terra ao governo federal.

É o próprio Coordenador da CAF quem nos resgata o significado da "reforma agrária silenciosa, sem traumas":

A questão da Reforma Agrária no Brasil sempre foi tratada com muito emocionalismo e nós procuramos dar um tratamento racional, de baixa temperatura. Todos os problemas no campo foram bem equacionados com os proprietários de terra de áreas ocupadas. Até pretensos proprietários que conseguimos descobrir a tempo reconheceram nossa autoridade e desistiram de suas pretensões. Com os proprietários legítimos nós negociamos, compramos terra, permutamos terra, até recebemos terra em doação de proprietários que queriam se ver livres de certos problemas e também desapropriamos quando foi necessário. Mas tudo isso sem provocar grandes reações. E, no final, a estratégia foi vitoriosa porque nenhuma reação maior foi organizada contra o nosso governo nesta área. Os proprietários se sentiram resguardados em seus direitos e com isso nós pudemos caminhar e avançamos bastante sem nenhum trauma, sem fazer estardalhaço, e com isso, sem criar maiores resistências. Este foi um dos aspectos mais positivos de nosso trabalho.<sup>185</sup>

Enquanto o governo federal cada vez mais recuava na implementação do PNRA, no Rio de Janeiro, iniciam-se as discussões sobre a criação de um novo órgão de terras em 1986, impulsionados por um conjunto de fatores<sup>186</sup>: a) conjuntura nacional de intensa politização da questão agrária, b)

---

<sup>184</sup> JB, "Brizola faz reforma agrária silenciosa para 400 mil", 15.12.85. Nesta entrevista é pela primeira vez tornada pública a intenção do governo estadual em promover a regularização fundiária através da concessão real de uso.

<sup>185</sup> Entrevista com Vivaldo Barbosa.

<sup>186</sup> Segundo ex-assessor da Secretaria Executiva da CAF, a criação da SEAF esteve associada aos interesses político-eleitorais do Secretário de Justiça que, desincompatibilizou-se em fevereiro de 1986 para concorrer a deputado federal: "Na medida em que o Secretário de Justiça passou a ser outra pessoa (Seabra Fagundes) o Vivaldo passou a estimular a criação de um órgão de terras fora da Secretaria de Justiça, para continuar tendo uma interferência política. Eu acho que foi uma questão de conteúdo mais eleitoral do que administrativa, porque o Vivaldo ficou como assessor do governador para essas questões agrárias enquanto estava em campanha." (Dados de entrevista). Todavia, atribuímos maior peso aos fatores de ordem conjuntural, política e estrutural.

disputa com o governo federal e outras forças políticas por visibilidade no cenário nacional, facilitada pela incipiente atuação do MIRAD e c) inconsistência do aparato fundiário existente até então não solucionada e referida à coalizão com o PMDB (Secretaria de Agricultura) para, principalmente, atender às demandas específicas de um assentamento rural:

Nós ficávamos o dia inteiro, como loucos, correndo atrás dos conflitos e sem possibilidade de pensar o próprio destino do trabalho fundiário do governo. Quando esses assentamentos começaram a se consolidar mais é que se verificou que nós não tínhamos estrutura sequer para desapropriar as áreas, quanto mais para a questão da regularização fundiária, do abastecimento de alimentos e do desenvolvimento agrícola dos assentamentos. Bem, isso ainda rolou durante alguns meses, até que num certo momento, o Brizola concordou com a criação da secretaria e não do instituto de terras.<sup>187</sup>

A principal diferença entre essas opções diz respeito à maior agilidade administrativa de uma empresa da administração indireta quando comparada à legislação que estabelece o modo de operação de uma secretaria estadual (administração direta). A criação de um instituto de terras implicaria necessariamente na compra ou aluguel de instalações, elevação do número de cargos comissionados, etc., o que, em associação com a necessária aprovação pelo Poder Legislativo nos casos de aumento de despesas no orçamento estadual, aqui incluídos a demora e acordos políticos, provavelmente direcionaram a escolha para a criação de uma secretaria extraordinária - com o compromisso de não aumentar despesas - de competência do Poder Executivo e sem a anuência da Assembléia Legislativa<sup>188</sup>.

Aproximadamente a dez meses do fim do governo (08.05.86), foi criada a Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários, Assentamentos Humanos e Projetos Especiais - SEAF<sup>189</sup>. Na justificativa para sua criação, que significava a autonomização do aparato fundiário, são ratificados os motivos listados no decreto de criação da CAF(ERJ,1983a), acrescentando-se agora a "necessidade imperiosa de promover maior grau de descentralização na administração superior do Estado, com o propósito de ajustá-lo às prioridades do Governo" (ERJ,1986).

---

<sup>187</sup> Entrevista com ex-assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>188</sup> Atualmente, no segundo Governo Brizola (1991-1995), apesar de já ter sido publicado em Diário Oficial, durante o governo que o antecedeu, a autorização da Assembléia Legislativa para criação de um instituto de terras, o governo alega falta de recursos para esta finalidade.

<sup>189</sup> Com a seguinte estrutura: Secretário, Subsecretário, Chefe de Gabinete e Diretorias Gerais de: Projetos e



Nas áreas objeto de ação da política fundiária, a SEAF teria competência para promover assentamentos urbanos e rurais, regularização fundiária e medidas judiciais visando a solução de conflitos fundiários, bem como as seguintes atribuições: "estimular a utilização racional e produtiva das pequenas e médias propriedades (...); apoiar o desenvolvimento, implantação e funcionamento de cooperativas...; promover e apoiar a comercialização dos produtos finais..." (ERJ, 1986). Estas atribuições refletem a separação institucional do encaminhamento dos problemas do agro fluminense (Secretaria de Agricultura e SEAF) ou, em outras palavras, a inconsistência ainda existente no aparato fundiário (OFFE, 1984).

Neste sentido, uma nova etapa no processo de racionalização interna do aparelho de Estado se fez necessária. A Empresa de Serviços e Insumos Básicos para a Agropecuária (SIAGRO), vinculada a Secretaria de Agricultura (sob o comando do PMDB), na prática foi acoplada à SEAF, visto que o Secretário de Assuntos Fundiários foi nomeado presidente daquela empresa da administração indireta do Estado<sup>190</sup>. A partir deste momento, a estrutura da SIAGRO foi utilizada para atender as áreas onde o órgão de terras atuava, o que de alguma forma permitiu a vinculação da política agrícola à fundiária nos assentamentos, até então bloqueada pelos secretários de agricultura do PMDB.

Paulo Alberto Schmidt, primeiro presidente do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA), criado por Brizola quando governou o Rio Grande do Sul<sup>191</sup>e, em seguida, responsável pelo Departamento de Colonização e Migrações Internas (DECOMI) da SUPRA, criada por João Goulart, veio do Rio Grande do Sul, à convite do governador, para ser o primeiro Secretário de Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro:

Eu entendo que a modalidade de ação que o governador já tinha escolhido quando me convidou - criação de uma secretaria com braço operativo numa empresa pública - não teria nada mais ágil do que isso. Da mesma forma, o Governador Brizola preferiu ter uma relação direta com um secretário com a mesma visão dele sobre a questão agrária, o que diminuiu os meandros políticos do processo. Não havia por que criar um Instituto de Terras numa situação de emergência, era uma medida de emergência, faltava pouco para o

---

Assentamentos, Assuntos Jurídicos, Organização e Promoção Social e de Administração.

<sup>190</sup> Isto significou mais um deslocamento de poder real inter aparatos do Estado (POULANTZAS,1986), no processo de esvaziamento da Secretaria de Agricultura. Ver terceiro capítulo (3.3.).

<sup>191</sup> Sobre o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Rio Grande do Sul (MASTER) e sua relação com o Governo Brizola (1959-1962), ver: ECKERT (1984).

fim do governo, havia necessidade de agilizar soluções.<sup>192</sup>

Na versão dos assessores da Secretaria Executiva da CAF, que permaneceram no órgão de terras, após a criação da SEAF, a vinda de Paulo Schmidt significou a formalização da estrutura e das relações internas da SEAF, quando comparados à "informalidade" administrativa e hierárquica da Secretaria Executiva da CAF; uma mudança na relação com os movimentos de luta pela terra - ao perseguir a construção de uma relação institucional, ou seja, entre um aparato do Estado e as organizações representativas dos trabalhadores rurais, procurando restringir a margem de atuação a nível pessoal e partidário, e um impulso para o desenvolvimento econômico dos assentamentos, devido às suas experiências anteriores. Todavia, essas mudanças não foram um ponto pacífico para o pessoal do Estado lotado no aparato fundiário, devido às diferentes facções pedetistas que procuravam se beneficiar com a atuação do órgão de terras, em um ano eleitoral (1986).

Durante os oito meses em que esteve à frente da SEAF, Paulo Schmidt concentrou sua atenção na consolidação e desenvolvimento agrícola dos assentamentos decorrentes da ação dos movimentos de ocupação. Segundo o secretário, este privilegiamento sustentava-se no seguinte raciocínio: otimizando a solução dos conflitos fundiários urbanos, seria necessário a construção de uma cidade, com elevadíssimos custos para a desapropriação ou compra da terra e dotação de infra-estrutura, o que somente geraria riquezas durante o seu processo de construção. O retorno para o campo via assentamentos rurais, assistidos pelo governo, além de desinchar os centros urbanos a um custo dez vezes inferior à opção anterior, tornaria o estado, em curto prazo, autosuficiente no abastecimento de produtos agrícolas.<sup>193</sup>

Ao adotar esta linha de ação, o acompanhamento dos conflitos urbanos foi relegado a segundo plano, gerando tensões entre os interesses eleitorais representados no interior do pessoal do Estado lotado no aparato fundiário. Segundo ERJ(1987b), os conflitos urbanos envolviam 87% das famílias (18.326) assistidas pelo órgão de terras.

O convite feito a Paulo Schmidt, a criação da SEAF e a opção pelo rural estavam inseridos numa conjuntura de previsível falência do PNRA e de competição política por propostas e formas de

---

<sup>192</sup> Entrevista com Paulo Alberto Schimdt.

<sup>193</sup> Dados de entrevista.

encaminhamento da questão agrária, entre o governo estadual e federal<sup>194</sup>.

#### 4.3.2.a. **Discriminação de terras devolutas: nova regulamentação**

Após a criação da SEAF, a intervenção do governo na questão fundiária, através da discriminação de terras devolutas, entra em sua terceira e última fase - a reificação de sua eficácia e não-realização<sup>195</sup>.

Extinta a CAF, é criado um Conselho Fundiário constituído pelos secretários de Justiça, Planejamento, Agricultura, Trabalho e Desenvolvimento Metropolitano, sob a coordenação da SEAF, com atribuição de "traçar a linha de uma política efetiva de governo para o problema agrário, fixar o homem no campo e incentivar seu retorno da cidade para a área rural", através da "formação de estoque de terras para assentamento de famílias" (discriminação de terras devolutas, estimadas em quinhentos mil hectares) e realização de um "cadastro de agricultores candidatos ao assentamento"<sup>196</sup>.

O governador decretou em 29.10.86 uma nova regulamentação da lei estadual de discriminação de terras devolutas<sup>197</sup>. Este decreto trouxe, além das adequações à nova estrutura institucional do Estado, representada pela criação da SEAF, algumas inovações: a) ficou "garantida a participação das organizações dos trabalhadores rurais ... com direito a voz e voto em todos os momentos", o que também significava que não se limitou a considerar a FETAG como o único representante dos trabalhadores rurais, abrindo novo campo de disputa no interior do Estado e na relação Estado-movimento, b) não mais seriam legitimadas posses de "até 100 hectares", mas sim de até um módulo rural (4-25 ha), c) conservar 20% da área do imóvel em mata e, d) a legitimação da posse consistiria no fornecimento de um título de Concessão Real de Uso, por prazo indeterminado,

---

<sup>194</sup> "Depois de acusar o Ministro Paulo Brossard de exacerbar os conflitos no campo em vez de resolvê-los, o Governador Leonel Brizola anunciou ontem que no final de seu governo irá mostrar no Rio de Janeiro como se faz a reforma agrária ..." (O Globo, "Brizola promete dar terras", 19.06.86).

<sup>195</sup> As duas fases anteriores ("modismo" e "congelamento") foram abordadas em 4.2.1.

<sup>196</sup> Segundo os levantamentos da SEAF: a) os conflitos fundiários fluminenses envolviam 65.000 famílias na área urbana e 5 mil na área rural, b) o governo já havia assentado 12 mil famílias na área urbana e mil na área rural e c) 70% dos assentados no Mutirão Vitória da União (Paracambi) e 90% no Mutirão Campo Alegre (Nova Iguaçu) são "ex-urbanizados" ou "ex-favelados". Dados extraídos de: Diário Oficial, "Conselho Fundiário propõe estoque de terras para assentar famílias", 10.10.86; Jornal do Brasil, "Estado debate questão da terra", 10.10.86.

<sup>197</sup> Segundo Miguel Pressburger, Diretor Jurídico da SEAF, "o atraso na aplicação da discriminação é responsabilidade dos governos anteriores que se omitiram e até estimularam a apropriação e privatização das terras públicas" (Diário Oficial, "Ação do Estado assentará 25 mil famílias em terras de grileiros", 18.10.86).

sem ônus para os interessados, assegurada também "à mulher com filhos, ou dependentes, casada ou não"<sup>198</sup>.

Quando este decreto foi publicado, a SEAF junto com a Procuradoria Geral do Estado, já estava se preparando para dar início aos processos de discriminação, através da seleção de algumas áreas nas regiões da Baía da Ilha Grande, Baixada Fluminense e Bacia de São João e Macacu<sup>199</sup>.

As metas almeçadas com a instauração de ações discriminatórias eram bastante otimistas no discurso do Governo Brizola e inseriam-se no processo de disputa estabelecido com o governo federal, na busca de resultados mais expressivos que aqueles até então alcançados pelo PNRA: "O Governo do Estado, mesmo que não possa fazer a Reforma Agrária, que é atribuição do Governo Federal, tem condições, com as "previsões mais pessimistas", segundo Pressburger, de assentar um número superior de famílias (25 mil) em área mais ampla (300 mil hectares) que as próprias estimativas do PNRA"<sup>200</sup>.

#### 4.3.2.b. Regularização Fundiária

Dois tipos de pressão passaram a ser exercidos com a proximidade do fim do Governo Brizola (15.03.87), quanto às áreas desapropriadas. Uma delas diz respeito aos interesses dos ex-proprietários em serem indenizados pela perda de seus imóveis. É o caso, por exemplo, de um dos pecuaristas de Campo Alegre que, acusando o Estado de ser "posseiro em suas terras", tentava receber, em fevereiro de 1987, a indenização<sup>201</sup>.

O outro tipo de pressão partiu das famílias que ocupavam as áreas protegidas por decretos de desapropriação, visando a regularização fundiária de suas posses. Uma comissão, representando todas as áreas conflituosas atendidas pelo governo estadual, foi ao Palácio Guanabara, na última semana da administração Brizola, para cobrar a titulação da terra temendo que "o Governo Moreira Franco não prossiga com a titulação da terra ocupada pelos camponeses", tendo o Secretário prometido que até o dia 13.03.87, o último dia útil do Governo Brizola, algumas áreas iriam ser tituladas.<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> Dados extraídos do Decreto nº 9.316, de 29.10.86 (ERJ,1986b). Quanto aos aspectos não abordados aqui, deve-se ao fato de que se mantiveram idênticos à legislação anterior. Ver Anexo 3.

<sup>199</sup> Dados extraídos do Diário Oficial de 30.10.86.

<sup>200</sup> Dados extraídos de: Beatriz Cardoso, Tribuna da Imprensa, "Brizola não define extensão de terras devolutas do Rio", 05.10.86.

<sup>201</sup> Dados extraídos de: O Globo, "Sargento acusa o Estado de ocupar suas terras sem pagar indenização", 06.02.87.

<sup>202</sup> Dados extraídos de: Jornal do Brasil, "Posseiro cobra título de terras ao Governo", 10.03.87.

Assumi papel fundamental no processo de regularização fundiária, concretizado nas últimas horas do governo, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), através do Núcleo de Terras, criado na Procuradoria do Patrimônio Imobiliário. Este Núcleo, na realidade, foi um forum informal onde Estado e lideranças das áreas conflagradas discutiram e redigiram conjuntamente as cláusulas do instrumento legal eleito pela PGE para oficialmente imitar na posse daquelas áreas as famílias envolvidas - Termo de Cessão de Uso.

A formalização do Termo se deu com a Associação dos Lavradores, ficando esta obrigada a respeitar o direito dos ocupantes elencados no cadastro sócio-econômico realizado pela SEAF, e que também assinaram o Termo<sup>203</sup>, sendo que todos tiveram por finalidade a implantação de um projeto experimental, com o objetivo de ser um polo gerador de tecnologia. Além da definição dos encargos a que ficam obrigadas as partes, foram estabelecidas restrições ao uso do solo e cláusulas resolutivas do Termo de Cessão de Uso.

Ficou estabelecido também que o prazo do Termo seria de 10 anos, renováveis até que fosse concluído o processo de desapropriação da área, o Estado concluísse a regularização da área, registrando-a em seu nome (como no caso da Fazenda da Conquista em Valença) e tão logo a legislação o permitisse (como nos casos das Fazendas de Italva e São Domingos - antigos patrimônios do Estado), quando então o Estado se obrigaria a fazer com o Cessionário a Concessão de Direito Real de Uso<sup>204</sup>.

Conforme Certidão fornecida pelo Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado, foram lavrados em livros Termos de Cessão de Uso firmados entre o Estado e as seguintes entidades, por destinação do imóvel: a - "uso rural": 1) Mutirão da Fazenda Engenho do Mato (Niterói), 2) Mutirão da Conquista (Valença), 3) Associação dos Lavradores da Fazenda Experimental de Italva, 4) Associação Rural do Mutirão dos Trabalhadores de Pedra Lisa e Jaceruba (Nova Iguaçu), 5) Mutirão da Fazenda de Itaitindiba (São Gonçalo), 6) Associação dos Pequenos Produtores de Cachoeira Grande (Magé) e 7) Associação dos Trabalhadores Rurais da Fazenda São Domingos (Conceição de

---

<sup>203</sup> "Tanto a nível urbano quanto rural, nós sempre defendemos a titulação coletiva. Chegou então uma oportunidade irrecusável de fazê-la, porque nós não tínhamos tempo para titular individualmente" (Entrevista com ex-assessor da CAF e da SEAF.). Quanto à escassez de tempo, como justificativa para titular coletivamente, isto é corroborado pelo Secretário (Globo,10.03.87).

<sup>204</sup> Dados extraídos de: ERJ(1987c, 1987d, 1987e, 1987f). Sobre esta forma de regularização fundiária, ver o

Macabu); b - "uso misto": 1) Associação de Moradores da Matriz de Guaratiba (Rio de Janeiro), 2) Associação União dos Moradores em Posse da Fazenda de Inoã (Maricá).

## **5. O ESTADO E OS MOVIMENTOS DE LUTA PELA TERRA**

A dinâmica do relacionamento estabelecida entre o Governo Brizola e a luta pela terra deve ser entendida no bojo do processo de redemocratização em que o país vivia, onde se verifica a re-politização da questão agrária, semelhante aquela observada no início dos anos 60. Nesta conjuntura, os diferentes atores envolvidos na luta pela terra, seus mediadores e representantes, bem como os partidos políticos e os governos federal e estaduais, inseriram-se na arena política de disputa por propostas e práticas.

### **5.1. Contradições internas ao aparelho de Estado**

A análise da relação entre os poderes do Estado, mediada pela atuação do Executivo frente às ações e reivindicações dos movimentos de luta pela terra, permitirá identificar os conflitos ocorridos intra e inter aparatos. Essas contradições estão referidas tanto à competência e atribuições (funções) constitucionalmente definidas, particularmente para o Poder Judiciário, quanto ao processo de legitimação político-partidário.

A constituição, complexificação e autonomização do aparato fundiário, as medidas legais e assistenciais e a forma de atuação do aparelho repressivo - algumas das quais dependentes da intermediação e avaliação do Legislativo e Judiciário, conformaram a política agrária do Governo Brizola. Contribuiu decisivamente para o tipo de relação estabelecida com as famílias envolvidas em conflitos fundiários, depois de garantida a permanência na área conflagrada, o pessoal do Estado lotado no aparato fundiário, o perfil e objetivos daqueles que se mobilizaram pela terra e o modo como atuaram as entidades de apoio, mediadores e representantes desses movimentos.

Tratava-se do governo de um Estado Federado, com discurso social-democrata ou trabalhista em uma conjuntura de mobilização, que se legitima junto às classes sociais principalmente pela

proposta de implementação de políticas públicas voltadas para as classes populares. Desta forma, insere-se no processo de organização da hegemonia, menos por seu "aparato econômico", e mais pelos "compromissos materiais" (POULANTZAS, 1986).

#### 5.1.1. O Legislativo no "estatismo autoritário"

Na história política brasileira recente, durante a ditadura militar, verificou-se um sistemático deslocamento do lugar do debate e de tomada de decisões do Poder Legislativo para o Poder Executivo que, através de Emendas Constitucionais, Atos Institucionais, Atos Complementares e Decretos-Leis, concentrou o poder decisório na esfera do Executivo federal, em detrimento das unidades federativas<sup>205</sup>.

Provavelmente devido a este processo de descaracterização e esvaziamento das funções do parlamento, observou-se, durante o Governo Brizola, um inexpressivo envolvimento da Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro na questão fundiária.

Entretanto, em que pese o aspecto centralizador do regime federativo brasileiro, deve-se considerar a relação entre Executivo e Legislativo estadual neste período, que reforçou a "despolitização" deste espaço estrutural. Ela está associada à composição partidária da Assembléia Legislativa e à coalizão política com as bancadas fluminenses do PMDB e PTB (ver seção 3.3.) pois, após ter conseguido maioria parlamentar, o executivo interviu na questão agrária através de estruturas paralelas, ou seja, de maneira oposta àquela preconizada nas propostas partidárias e do governo (ver segundo capítulo). No que se refere ao esvaziamento das funções legislativas, exemplifica o recurso a estruturas paralelas a criação de secretarias extraordinárias (Trabalho e Habitação, Desenvolvimento da Região Metropolitana, etc.), dentre elas, a de Assuntos Fundiários, que devido ao seu caráter "extraordinário", não dependia da aprovação do Poder Legislativo.

Nas entrevistas realizadas com assessores do órgão de terras, da Comissão Pastoral da Terra (CPT/RJ) e lideranças do movimento de luta pela terra (Movimento Sindical e Movimento dos Sem Terra), a participação do Poder Legislativo no encaminhamento dos conflitos fundiários ficou caracterizada pela solidariedade de alguns parlamentares do PDT e do PT nas ocupações de terras e resistências ao despejo, pela constituição de "lobbies" entre deputados e proprietários de terras



abrangidas por decretos de desapropriação, visando pressionar o Poder Executivo e pelo não envio de mensagens sobre a questão fundiária, o que somente viria a ocorrer na legislatura seguinte, durante a elaboração da Constituição Estadual. Desta forma, não podemos nos referir à relação Poder Legislativo-luta pela terra, mas ao envolvimento de alguns parlamentares/partidos na questão fundiária fluminense.

Segundo POULANTZAS(1986), à atual fase do capitalismo monopolista correspondem as transformações do Estado nas sociedades capitalistas ocidentais - uma nova forma de Estado - o "estatismo autoritário"<sup>206</sup>, particularmente no Estado dos países capitalistas dominantes (Europa e Estados Unidos), mas que concernem também ao conjunto dos países capitalistas, sem entretanto identificar-se com o totalitarismo, um fascismo de novo tipo ou ditadura militar.

O autor considera como fio condutor da análise do "estatismo autoritário" o atual papel econômico do Estado ("aparato econômico"), que põe em questão a distinção relativa entre os poderes Executivo e Legislativo - lugar de promulgação de normas gerais, universais e formais:

Dicho papel del Estado ya no cabe en el molde de normas generales, formales, universales, adaptado, en lo esencial, a la intervención del Estado en la conservación y reproducción de las "condiciones generales" de la producción. Ese papel se ajusta a reglamentaciones particulares, adaptadas a tales o cuales coyunturas, situaciones e intereses precisos. La multiplicidad de los problemas económico-sociales tratados por el Estado exige igualmente una concreción cada vez más detallada de esas normas generales.

De esta manera, la distinción relativa entre poder legislativo y poder ejecutivo se esfuma: el dictado de normas y la promulgación de reglas se desplaza hacia el ejecutivo y la administración, desplazamiento correlativo a las transformaciones de la naturaleza de dicha reglamentación. La legitimación, encarnada por el parlamento, cuyo marco referencial era una racionalidad universal, se desliza hacia una legitimación de otro tipo: la racionalidad instrumental de la eficacia, encarnada por el ejecutivo-administración (POULANTZAS, 1986: 266/7)<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> Sobre este aspecto, ver o primeiro capítulo, o Anexo 3 e ARRUDA (1986).

<sup>206</sup> "De la misma manera que el Estado liberal se vinculaba ao estadio competitivo del capitalismo, y el Estado intervencionista, en sus diversas formas, a las fases precedentes del capitalismo monopolista." (POULANTZAS,1986:248)

<sup>207</sup> Os critérios de racionalidade da ação político-administrativa, com vistas a legitimação, serão abordados na seção 5.2. Recentemente extintos os decretos-lei, o Executivo federal (Governo Collor) procurou governar através de Medidas Provisórias, principalmente na área econômico-financeira, às quais resistiu o Congresso Nacional. No nosso entender isto exemplifica, no caso brasileiro, o "estatismo autoritário". Conforme SCHWARTZ (1984), a necessidade de regulamentar o sistema econômico norte-americano, após a grande depressão do início dos anos 30,

### 5.1.2. **Executivo X Judiciário**

É na relação entre os poderes Executivo e Judiciário, mediada pela forma de atuação do aparelho repressivo (polícias civil e militar) e medidas legais (discriminação de terras devolutas e decretos de desapropriação de terras), frente às ações dos movimentos de luta pela terra, que se revelaram mais claramente as contradições entre classes materializadas nos diferentes aparatos do Estado.

#### a) Discriminação de terras devolutas: fase judicial

Após um ano de "congelamento" das ações discriminatórias de terras, devido à ineficácia de sua utilização em Pendotiba, como vimos no último capítulo (4.2.1.), a última tentativa realizada pelo Governo Brizola em garantir a permanência de posseiros na terra através da ação discriminatória, em plena discussão sobre o Plano Nacional de Reforma Agrária, ocorreu no Município de Parati, simultânea àquela iniciada no Parque Estadual do Desengano.

Considerada área prioritária para fins de reforma agrária pelo INCRA em 1972 e 1978, o Município de Parati em 1985 concentrava 21% dos 140 conflitos fundiários estaduais (FETAG,1985), que se intensificam após a construção da Rio-Santos nos anos 70, como vimos no primeiro capítulo.

É neste quadro que se insere a disputa pelas terras da Fazenda Santa Maria (Praia do Sono). A Secretaria Executiva da CAF iniciou, em outubro de 1985, uma ação discriminatória judicial visando sustar os despejos, eliminar a tensão social e, inclusive, permitir o retorno das famílias despejadas, dado que foram constatadas irregularidades na cadeia sucessória do imóvel<sup>208</sup>.

No entanto, a ação discriminatória judicial mostrou-se ineficaz, provavelmente devido à falsificação de títulos de propriedade, o que levou o governo, em seus últimos dias de mandato,

---

implicou em que a concepção do "federalismo duplo" (Estado-federal e Estados-membros com área exclusiva de autoridade) entrasse em declínio em favor do "new deal" - maiores poderes ao governo federal para intervir nas unidades federativas. A partir dos anos 80 (Governo Reagan) verificou-se um movimento de descentralização destes poderes em favor dos Estados-federados.

<sup>208</sup> Segundo estudos do historiador André Vieira Campos, da Seção de Pesquisas da Divisão de Pesquisas Históricas do Arquivo Público do Estado, que fez um levantamento sobre a titulação da propriedade, as terras pertencem ao domínio público, pelo menos desde 1836. Dados extraídos de: Diário Oficial, "Estado quer provar

dezesseis meses após iniciada a discriminatória, a declarar o imóvel de noventa e três hectares como de utilidade pública para fins de desapropriação<sup>209</sup>, o que beneficiaria cinquenta e sete famílias remanescentes<sup>210</sup>.

As sucessivas tentativas e fracassos do Governo Brizola em arrecadar terras através da instauração de procedimento discriminatório de terras devolutas estaduais, refletiu-se tanto no interior do aparato fundiário quanto do movimento de luta pela terra, no que se refere ao instrumento de política fundiária para solucionar conflitos e formar estoque de terras. Os movimentos passaram a reivindicar a desapropriação das terras e deixaram de lado a demanda por discriminação<sup>211</sup>.

Desta forma, além da importância que deve ser atribuída à seleção e redefinição de áreas com maiores possibilidades de sucesso na discriminação administrativa (arrecadação sumária das terras devolutas), outros aspectos devem ser considerados quanto à fase judicial da discriminatória, devido aos seguintes fatos que se articulam: a) a sua morosidade, podendo ultrapassar o mandato do governo que a iniciou e o próximo pode não ter o mesmo interesse em concluí-la, b) a sua possível ineficácia, dada a convivência entre os grileiros de terras devolutas e os cartórios de registros de imóveis ("grilagem cartorial"), que fabricam e reconhecem falsos títulos de propriedade e c) a relação diferenciada existente entre o Poder Judiciário e grileiros/latifundiários/especuladores e lavradores-possesores (direito de propriedade x direito de posse).

#### b) Desapropriação por utilidade pública para fins de reforma agrária

Devido à falta de competência legal do Estado Federado para realização da Reforma Agrária, o Governo Brizola teve que encontrar brechas na legislação federal para dirimir conflitos fundiários, também face à inexperiência do pessoal do Estado lotado no órgão de terras para orientação dos posseiros em ações de Usucapião (área urbana) e Usucapião Especial (área rural) e utilização adequada da ação discriminatória. O instrumento jurídico identificado e utilizado maciçamente foi a decretação

---

que área em Parati pertence a posseiros", 02.10.85 .

<sup>209</sup>Decreto nº 9.655, de 23.02.87. Dados extraídos de ERJ (1987b) e, Diário Oficial, "Brizola desapropria área em Parati e beneficia famílias de posseiros", 25.02.87 .

<sup>210</sup> Ao invés de dar continuidade ao processo de desapropriação, o governo que o sucedeu optou por tentar arrecadar estas terras para o patrimônio estadual através de uma ação judicial. Entretanto, ela foi julgada improcedente e governo foi classificado como "litigante de má-fé"... (Jornal do Brasil, "Estado perde disputa judicial por terras em praia de Parati", 11.12.90).

de desapropriações - em 41 das 107 áreas conflagradas este foi o encaminhamento dado pelo governo (ver Anexo 2, Tabela 2). Segundo um assessor do órgão de terras: "Não aprofundamos uma discussão sobre o usucapião e, na questão da discriminação, não desenvolvemos mais a pesquisa cartorial, não nos especializamos no estudo das cadeias sucessórias. Talvez por isso mesmo utilizamos, na maioria dos casos, a desapropriação. Não conseguimos tirar as terras das mãos da especulação sem utilizar o instrumento da desapropriação. Este desafio o Governo Brizola não resolveu: a obtenção de terras num valor mais baixo que a desapropriação."<sup>212</sup>

Somente a União tem competência para desapropriar com a finalidade de assentar trabalhadores rurais ou corrigir distorções sociais causadas pela estrutura fundiária (ver Anexo 3). Por outro lado, por se tratar de uma ação judicial, a sua consecução não depende exclusivamente do Poder Executivo, pois envolve também o Poder Judiciário na aceitação da ação desapropriatória e intermediação no estabelecimento do "justo valor" da indenização visando a obtenção de mandato de imissão provisória na posse, até que o expropriado, caso não recorra (mandato de segurança etc.), aceite o valor estipulado e saque a indenização depositada em juízo e consume-se a desapropriação.

Considerando principalmente as limitações constitucionais de um Estado-Federado, achamos importante resgatar quais foram as justificativas legais usadas pelo governo em cada situação (urbana e rural) para decretar como de Necessidade Pública 41 imóveis e, especialmente, como foi a relação entre o Poder Executivo e o Judiciário, nesta questão:

Nós não tínhamos base legal para desapropriar nas áreas rurais. Então nós fizemos basicamente duas coisas: uma delas é que a gente desapropriava em área rural por Utilidade Pública para criação de centros urbanos (o que era ridículo, porque criar um centro de população presume-se um conjunto habitacional, etc.). Lá para frente desapropriamos por Utilidade Pública para criação de fazendas experimentais, o que era uma ficção jurídica porque criar uma fazenda experimental não é meter cinquenta famílias numa área e botar o cara plantando o que ele podia plantar, quer dizer, com assistência técnica sim, mas aquilo que eles achavam que podiam plantar...não tinha nada de experimental naquele negócio de fazenda experimental. Com o tempo a gente parou de usar a justificativa da criação de centros urbanos na área rural, usamos mais na área urbana, ficando a questão da criação de fazendas experimentais para as desapropriações rurais<sup>213</sup>. Mas a gente não tinha medo, a

<sup>211</sup> Dados de entrevista com assessor do órgão de terras.

<sup>212</sup> Dados de entrevista.

<sup>213</sup> O entrevistado refere-se ao Art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21.12.1941 (BRASIL,1941), nas alíneas "e) a

gente entrava com o decreto, era como um jogo, você jogava torcendo para que o juiz não criasse problemas. E só um realmente criou, então, ou a gente jogava ou não desapropriava ...<sup>214</sup>

O único caso em que a justificativa de criação de fazenda experimental teve problemas para ser aceita pelo juiz, à qual o entrevistado se refere, diz respeito à Fazenda Vitória da União em Paracambi, ocupada por 200 famílias em 08.09.85. Como resgata o então Secretário de Justiça:

Tivemos um problema em Paracambi, em que o juiz desafiou um decreto de desapropriação, ele até foi advertido pelo Presidente do Tribunal de Justiça na época. Ele resistiu muito, criou diversos embaraços em defesa dos proprietários de uma fazenda que estava ocupada e sobre a qual pairavam dúvidas sobre a legitimidade dos títulos que estes proprietários apresentavam. Superamos o problema depois por recurso à intervenção da direção do Tribunal. Em todos os outros casos tivemos a boa compreensão dos juízes e nenhum despejo foi realizado.<sup>215</sup>

Apesar das limitações constitucionais de um Estado-Federado para desapropriar terras com fins de Reforma Agrária, o governo decretou a desapropriação de sete imóveis cuja destinação era exclusivamente agrícola e de três áreas que foram objeto da ação dos movimentos de ocupação de terras para "trabalho" - "desapropriação por utilidade pública para fins de reforma agrária".

A hipótese que aventamos para dar conta dessa questão - extrapolação de competência legal, aceita pelo Poder Judiciário - embasa-se na premissa de que há uma "mão-dupla" inserida no processo de julgamento, que possibilitou esta profusão de decretos de desapropriação. Se considerarmos como verdadeiro que no direito positivista, os juízes se manifestam pelos autos do processo (só interessa o que está no processo, o que está fora não existe, ou seja, que o juiz emite um mandato de despejo e reintegração de posse sem considerar a questão social geradora do conflito), o juiz, por não se deslocar (ou mandar alguém) ao imóvel abrangido pelo decreto de desapropriação para verificar a sua verdadeira destinação, perfil das famílias envolvidas e o móvel da luta, permitiu que os decretos de

---

criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência", e "o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária", respectivamente.

<sup>214</sup> Entrevista com assessor do aparato fundiário.

<sup>215</sup> Dados de entrevista. Sobre o histórico deste conflito e o confronto entre os poderes Executivo e Judiciário, ver: O Dia, "Lavradores de Paracambi invadem fazenda abandonada", 10.09.95; Jornal do Brasil, "Polícia retira lavradores de fazenda em Paracambi", 21.09.85 e Jornal do Brasil, "Juiz não respeita ato de Brizola", 23.09.85.

desapropriação não fossem anulados e que se multiplicassem<sup>216</sup>. Assim, o mesmo rito processual que, em questão de horas, promove um despejo, permitia ao governo continuar decretando desapropriações, pois o que constava no processo era que o Poder Executivo objetivava, ao iniciar um processo de desapropriação, criar centros de população e fazendas experimentais.

A percepção dos conflitos sociais sob a ótica dos autos processuais não é apenas uma característica do direito positivista, mas um dos principais mecanismos de dominação à serviço do Estado capitalista que lhe propicia as condições para surgir como se afastado da estrutura produtiva e da sociedade civil e, desta forma, procurando revelar-se como um Estado com caráter não-classista (ou como agente do interesse geral da sociedade), ao promover a individualização através de seu sistema jurídico.

Dos 15 decretos de desapropriação abrangendo imóveis de uso rural e urbano-rural, somente dois de destinação mista, localizados em Guaratiba, foram consumados (Fazenda Retiro e Matriz), ou seja, o expropriado foi indenizado e o Estado imitiu-se definitivamente na posse destas áreas, registrando-as em seu patrimônio. Isto significa que as ações desapropriatórias restantes não chegaram ao seu término devido ao não pagamento das indenizações. Em sua maioria, segundo advogada assessora da CPT/RJ, estas ações nem sequer foram ajuizadas - discussão do valor do depósito a ser feito pelo Estado - ficando os processos tramitando entre o órgão de terras e a Procuradoria Geral do Estado, o que nos leva a supor que estes decretos caducaram após passados cinco anos de sua publicação, prazo em que a desapropriação por Utilidade Pública deve ser concluída.

Apesar deste aspecto, nas áreas protegidas por decretos de desapropriação, conseguiu-se suspender as ações judiciais de despejo e a manutenção das famílias de posseiros ou daquelas atuantes nos movimentos de ocupação de terras. Isto se deve, ainda segundo a assessora da CPT/RJ, a que:

Um decreto de desapropriação não significa absolutamente nada em termos legais. Entretanto, parava a ação de despejo e/ou garantia a permanência das famílias porque se instaurava uma negociação. Quer dizer, na medida em que havia o decreto do Poder Executivo desapropriando aquela área, imediatamente os donos, ou os pretensos donos, eram chamados para negociar. E aí você estabelece todo um cronograma de entendimento, e esse

---

<sup>216</sup> "Não há lei que obrigue o juiz a se deslocar de seu gabinete para ir conhecer o conflito, o que mudaria substancialmente a sensibilidade da justiça, mas a lei não obriga, o juiz também não vai." (Entrevista com o Secretário Executivo da CAF.)

entendimento rola até hoje por exemplo em Campo Alegre que tem milhares de proprietários, porque antes era um loteamento urbano. Então você tem que chamar todo mundo para vir no processo, tem que discriminar, tem que fazer o memorial descritivo da área e aí fica entre o órgão de terras, que prepara tecnicamente e enviar para a Procuradoria. Falta algum parecer ou alguma planta, ou alguma coisa, volta para o órgão de terras para retificar...Mas enquanto se discutia isso, o Estado estava imitado provisoriamente na posse.<sup>217</sup>

O sistema jurídico, a lei, é um campo estratégico de forças pois, sendo um sistema composto por um conjunto de normas abstratas, gerais e formais, possibilita diferentes interpretações que também refletem uma dada correlação de forças existente na sociedade:

La axiomática jurídica ... permite la previsión política de las clases dominantes: aun expresando una relación de fuerza entre clases, constituye igualmente el soporte de un cálculo estratégico, porque incluye, en las variables de su sistema, el factor resistencia y lucha de las clases dominadas. (POULANTZAS, 1986:108)

Neste sentido, também revelando as contradições internas do aparelho de Estado, o Governo Brizola dentro das possíveis interpretações sobre a Necessidade Pública de um imóvel (ou da legislação), ao decretar desapropriações, por um lado, atribuiu status político àqueles que, de outra forma, seriam tratados sob os "rigores da lei" (violência física), tornando seus interesses passíveis de tratamento político no interior do Estado e, por outro, criou fatos políticos irreversíveis.

### c) Aparelho repressivo de Estado

Durante o regime militar, o aparelho repressivo de Estado - polícias, forças armadas e Poder Judiciário - tanto ao nível da União, quanto das unidades da federação, teve como principal missão o combate sistemático ao "inimigo interno" do regime: a sociedade civil organizada.

Conforme o ex-Secretário de Polícia Militar, Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, o Governo Brizola procurou ser um ponto de inflexão nas práticas correntes das polícias em relação às "populações carentes"<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup>Dados de entrevista.

<sup>218</sup> "Nós não estávamos acostumados com um governo que impusesse sua vontade política, suas diretrizes. Era um fato novo. Uma diretriz geral do governador, logo no início, foi que ele ia mudar a atuação da polícia em todas essas questões que envolvessem conflitos sociais. A participação da polícia deveria ser neutra ("articulação com a comunidade")." Dados de entrevista.

Em todas as entrevistas realizadas durante a pesquisa com assessores dos órgãos de terra, da CPT, da FETAG e ex-membros da Secretaria Estadual do MST, percebemos haver o consenso de que a atuação do aparelho repressivo de Estado não se pautou pela violência nos conflitos fundiários rurais, mas sim pelo diálogo e negociação.

Ainda segundo o Coronel Cerqueira, este tipo de relação entre o aparelho repressivo e os movimentos de luta pela terra, somente foi possível devido à forma articulada de intervenção entre as polícias (Coordenadoria de Segurança Pública) e entre essas e os órgãos de terra (CAF e SEAF), onde as polícias civil e militar tinham representantes que eram acionados em qualquer caso de tensão social no campo:

Quando nós recebíamos qualquer ordem judicial de despejo, nós alertávamos a Secretaria de Justiça, ficando acertado que em todas essas ações de despejo iria sempre alguém do órgão de terras ou da Procuradoria Geral do Estado. Era muito comum o policial acompanhar o Oficial de Justiça e participar do desmonte de barracos nos despejos. A partir desta Coordenadoria ficou proibido à polícia intervir desta forma, devendo restringir-se a dar apoio. Policial não ia desmontar barracos. Acho que foi a primeira vez que se desenvolveu esta experiência.<sup>219</sup>

Deve ser ressaltado que esta mudança na forma de atuação das polícias junto às comunidades carentes e aos trabalhadores rurais, não foi um ponto pacífico para determinados estratos da sociedade<sup>220</sup>, nem internamente ao aparelho repressivo de Estado. O ex-Secretário Executivo da CAF corrobora o depoimento do ex-Secretário da PM, como também dá destaque ao relacionamento diferenciado entre o órgão de terras e as polícias civil e militar:

A polícia não teve sorte no Governo Brizola, realmente. O próprio Secretário Campana, da Polícia Civil, articulava às vezes com os latifundiários o despejo de lavradores. As comunidades, desesperadas, procuravam o governo porque não estavam entendendo aquilo: a Polícia Militar tem uma atuação e a Polícia Civil tem outra. Então, muitas vezes, a gente tinha que ir ao Gabinete do Secretário de Polícia Civil e mostrar com determinação que assim não se resolviam os conflitos no campo e criava-se outro dentro do governo, caso a Polícia Civil fosse para lá, diferente da Polícia Militar, sem passar pela Comissão de Assuntos Fundiários. O grileiro e o latifundiário já sabiam que no

<sup>219</sup> Dados de entrevista.

<sup>220</sup> "Fora da corporação havia também um coro que queria uma polícia violenta, porque alguns segmentos sociais utilizam a polícia para fazer violência para eles, para expulsar da terra, etc." (Dados de entrevista com ex-secretário da PM).



Palácio Guanabara eles não tinham respaldo, nem na Polícia Militar, então às vezes eles procuravam o Secretário de Polícia Civil. Como é que um governo tem uma Comissão de Assuntos Fundiários para manter o posseiro na terra e um Secretário de Polícia Civil como o Campana?<sup>221</sup>

A forma de atuação do aparelho repressivo foi decisiva para o movimento grevista dos canavieiros, ocorrido em 30.07.84 no norte fluminense<sup>222</sup>, no sentido de criar um ambiente mais favorável aos trabalhadores rurais:

Fizemos a greve, e o que acontece, a polícia foi para lá e não queria deixar que os trabalhadores parassem, dando apoio inclusive ao usineiro para carregar trabalhador para a usina, até em ambulância. Bastou um telefonema para o governador. Conclusão: ele disse que a polícia tinha que manter a ordem e não tomar partido. E o que aconteceu? Os policiais saíram daí na mesma hora, uns dois ou três policiais ali, mas sem intervir, a greve foi um sucesso. Então isso aí realmente marcou e foi a partir daí que o movimento sindical, vendo essa forma de trabalho, hoje a maioria dos sindicatos são aliados ao Brizola.<sup>223</sup>

Apesar dos bons resultados alcançados, quanto à contenção da violência pública, que se refletiu positivamente no grau de mobilização não só dos grupos sociais que lutavam por terra mas também por questões trabalhistas, constata-se que, inclusive no interior do aparelho repressivo de Estado sob o comando do Poder Executivo, as contradições entre classes estão materializadas em seus diferentes aparatos (secretarias de polícia civil e militar), internalizadas pelo pessoal do Estado neles lotados (POULANTZAS, 1986), o que revela as alianças construídas entre a classe dominante (rural) e o aparelho repressivo, neste caso materializada principalmente na polícia civil que, em detrimento da orientação do governador, entendia não-violência como não-atuação ou omissão, dados seus próprios interesses e aqueles que procurava preservar.

Considerando que o aparelho repressivo de Estado compreende o governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, etc., ou seja, diferentes poderes do sistema estatal, o não acatamento

---

<sup>221</sup> Dados de entrevista.

<sup>222</sup> Sobre esta greve, ver: O Globo, "Bóias-frias do Rio exigem acordo igual ao de Guariba" 13.06.84; Diário Oficial, "Grupo de Trabalho defende os interesses do homem do campo", 26.07.84; Jornal do Brasil, "Reunião hoje em Campos tenta por fim a greve dos cortadores de cana", 31.07.84; Diário Oficial, "Acordo leva ao fim greve de canavieiros", 01.08.84.

<sup>223</sup> Entrevista com membro da diretoria da FETAG. Na campanha eleitoral de 1982, a FETAG apoiou o candidato do PMDB (Miro Teixeira).

pelo Poder Executivo das decisões do Poder Judiciário pela não utilização do aparato repressivo de Estado nas ações judiciais de despejo, revelava que, além dos conflitos na força policial, existiram contradições no interior do aparelho repressivo materializado nos diferentes aparatos e em independentes poderes do Estado, o que é melhor compreendido à luz do conceito "Estado-relação" elaborado por POULANTZAS (1986).

Concentrando a atenção na relação Estado-lutas populares, como podemos captar o papel do aparelho repressivo de Estado (polícias) se ele não atuou basicamente pela violência física sobre os corpos dos trabalhadores rurais organizados em movimentos de luta pela terra ?

A conceituação dos papéis ideológicos e repressivos do Estado, desenvolvidos por Gramsci e sistematizados por Althusser (CARNOY,1988), em aparelhos principalmente repressivos ou principalmente ideológicos, somente podem ser aceitos à título puramente descritivo, posto que, além do Estado ter a capacidade de promover o deslocamento entre "poder formal" e "poder real" intra e inter aparatos,

Según las formas del Estado y de régimen, y según las fases de reproducción del capitalismo, ciertos aparatos pueden pasar de una esfera a otra, acumular o permutar funciones: un ejemplo característico es el ejército, que en ciertas formas de dictadura militar se convierte directamente en aparato ideológico-organizativo al funcionar principalmente como partido político de la burguesía. No hace falta, por lo demás, señalar el constante papel ideológico de toda una serie de aparatos represivos (justicia, prisión, policía)...(POULANTZAS, 1986:34)<sup>224</sup>

Neste sentido, entendemos que a atuação do aparelho repressivo no Governo Brizola foi norteadada por uma lógica de busca de legitimação político-partidária junto à população carente em geral e aos movimentos sociais de luta pela terra, pela acumulação no aparelho repressivo das funções de obtenção do consenso, na qual obviamente pesaram a conjuntura nacional de politização da questão agrária, o passado e o futuro político de Leonel Brizola.

---

<sup>224</sup> POULANTZAS(1986:34), também avança em relação a Althusser e Gramsci, ao apontar que o maior inconveniente desta "classificação taxonômica" é reduzir a importância do "aparato econômico do Estado", onde se "concentra, por excelencia, el poder de la fracción hegemónica de la burguesía", ao diluir suas funções nos diversos aparatos repressivos e ideológicos.

## 5.2. Pessoal do Estado lotado no aparato fundiário: "dupla militância" e racionalidade da ação político-administrativa

Segundo seus assessores, a partir de meados de 1985, quando se encerra o período da "política de apagar incêndios", a Secretaria Executiva da CAF, com recursos e melhor estruturação interna, passa a atuar nos conflitos e ocupações existentes, desenvolvendo uma "política de assistência", principalmente na questão agrícola e social, através de uma equipe multidisciplinar, composta por advogados, assistentes sociais, engenheiros (agrônomo, cartógrafo, civil, florestal), médicos, topógrafos, etc., contratados ou requisitados de outras secretarias estaduais. Assim, a relação entre o pessoal lotado no aparato fundiário e os movimentos de luta pela terra deu-se através da assistência social, técnica e jurídica<sup>225</sup>.

Na assistência prestada para a consolidação e desenvolvimento agrícola dos assentamentos, a relação entre os técnicos agropecuários e os assentados, segundo entrevista com um dos assessores da Secretaria Executiva da CAF, foi caracterizada pelo conflito:

Os técnicos não colocaram seu saber à disposição dos assentados para, a partir de um processo de discussão, estabelecerem prioridades comuns. Os trabalhadores não aceitavam suas imposições e isso criou realmente muitos conflitos. Nós tivemos muitas dificuldades em fazer conviver, num projeto de assentamento, técnico e lavrador, porque a organização do assentamento lutava por sua autonomia e pelas diretrizes do movimento. Várias reclamações chegaram à CAF.<sup>226</sup>

Entretanto, os conflitos não se restringiram à relação técnico-assentado. Assumi aspecto relevante no Governo Brizola, e talvez lhe dê especificidade, a forma de atuação de alguns assessores do aparato fundiário, na sua relação com a "elite estatal" e, particularmente, com os "assentados" (ocupações) e "trabalhadores rurais" (resistência ao despejo), assistidos pelo órgão de terras.

Estamos nos referindo àqueles convidados para assessorar a Secretaria Executiva da CAF,

---

<sup>225</sup> Obrigatória nos casos de resistência ao despejo e de ocupações de terras, enquanto as outras concentraram-se principalmente nos assentamentos decorrentes das ocupações, dado que as áreas de resistência já vinham sendo atendidas por outros aparatos do Estado.

<sup>226</sup> Dados de entrevista. Na assistência técnica prestada aos assentamentos, além daqueles lotados no aparato fundiário, atuaram também, técnicos da EMATER(SAA). Sobre a divisão social do trabalho (manual/intelectual) incorporada pelo Estado e reproduzida pelos intelectuais do Estado (técnicos), ver: POULANTZAS(1986).

desde sua criação e que permaneceram no órgão de terras após sua transformação em Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários. Devido à falta de tradição ou cultura técnico-administrativa do Estado e, com preocupação inicial concentrada nos conflitos de terras na cidade do Rio de Janeiro, o governo, em busca de quadros que tivessem trânsito na questão fundiária urbana, nomeou para os principais cargos da Secretaria Executiva da CAF, basicamente membros, inclusive da diretoria, da FAMERJ, que já havia sido atraída para a esfera do governo, e com ele atuou em conjunto, para o equacionamento daqueles conflitos<sup>227</sup>. Segundo um dos entrevistados:

O governo considerava importante a presença de pessoas que tinham lidado com as situações criadas pelos movimentos populares no Rio, que tinham vivido esses conflitos, mas que ainda estando no movimento, pudessem contribuir numa Comissão que brotava, que pudessem estabelecer uma relação aberta, democrática, transparente com essas comunidades. As pessoas que assumiram a Secretaria Executiva da CAF vinham de um embate no movimento popular. O Secretário Executivo tinha sido advogado da FAMERJ, eu era diretor da FAMERJ naquela época, o ... era advogado de posseiros em Niterói, a ... era secretária da FAMERJ e conhecia os problemas que bateram lá. Então tínhamos uma vivência com o barril de pólvora que eram os despejos de posseiros, particularmente na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. Na FAMERJ nós desenvolvíamos uma luta de denúncia e resistência. Éramos solicitados constantemente para tentar fazer um movimento de resistência aos despejos.<sup>228</sup>

Como vimos anteriormente, num órgão de terras sem infraestrutura, foi de fundamental importância o empenho pessoal e as práticas desenvolvidas por esses assessores, tanto para garantir a permanência na terra das famílias envolvidas em ações de despejo e encaminhar a discussão interna sobre as ocupações de terras, quanto para "sensibilizar" ou pressionar setores do próprio governo, inclusive o Secretário de Justiça e Coordenador da CAF, como o secretário da coalizão (agricultura) no caso de Itáva. Neste sentido, estes assessores constituíram um "grupo de pressão" no interior do Estado, favorável aos movimentos de luta pela terra.

Segundo POULANTZAS (1986), estes aspectos se devem a que, da mesma forma que os interesses de classes estão materializados na estrutura institucional do Estado (aparatos), as

---

<sup>227</sup> Ver terceiro capítulo (3.1.).

<sup>228</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF. Como vimos no quarto capítulo (4.2.), esta era uma das atividades da "política de apagar incêndios", ou seja, uma prática trazida para o interior do Estado.

contradições entre classes também estão inscritas no Estado, intra e inter aparatos, através das divisões internas do pessoal do Estado:

Las luchas populares, que forzosamente desvelan la naturaleza real del Estado a los ojos de los agentes ya predispuestos, por su pertenencia de clase, a ver más claro, acentúan también las divisiones, contradicciones y diferenciaciones en el seno del personal del Estado. Tanto más cuanto que esa lucha se articula frecuentemente con las reivindicaciones propias de dicho personal. (POULANTZAS, 1986:189)

Os conflitos entre o pessoal do Estado que atuou no aparato fundiário diziam respeito, por um lado, às posições políticas coincidentes entre assessores e movimentos de luta pela terra. Por outro, estavam inseridas num processo de questionamento, por parte desses assessores, da centralização do poder decisório: "Falar do Governo Brizola, na questão fundiária, é falar de dois governos, um que decide (Vivaldo, Brizola, etc.) e um intermediário. Nós tivemos poder na intermediação. Nós chegávamos para o movimento e dizíamos: "Olha, o Vivaldo cortou a grana de vocês", "O processo está com fulano, aperta o fulano".<sup>229</sup>

Todavia, de maneira oposta ao discurso de "respeito à autonomia do movimento", a atuação desses assessores não se restringiu nem ao confronto pessoal direto com a cúpula do aparato fundiário ou do governo ("sensibilizar", "pressionar"), nem ao confronto indireto através do vazamento de informações de interesse para o movimento. Em que pese uma conjuntura nacional caracterizada pela ânsia de participação política, esses assessores interviam direta, pessoal e politicamente nas áreas atendidas pelo aparato fundiário, participando no processo de organização das famílias envolvidas em conflitos de terra, pois entendiam que "eram desorganizadas"; incentivando a criação de associações de produtores, inclusive nas áreas conflagradas atendidas pelo movimento sindical, para "facilitar a comunicação entre o Estado e a população daquelas comunidades"; participando e procurando dar direção política nas assembleias de assentados (ocupações) e trabalhadores rurais (resistência ao despejo); apoiando politicamente determinadas lideranças locais e "mobilizando o movimento" e canalizando esta mobilização para pressionar o governo, visando viabilizar as "decisões dos assessores" e atendimento das reivindicações das famílias em luta por terra<sup>230</sup>. Segundo o depoimento de um

<sup>229</sup> Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>230</sup> "Diversos acampamentos no Palácio Guanabara aconteceram a partir do que dizíamos pros caras. Pendotiba

desses assessores:

Bem, nós eramos militantes. Os que não eram militantes, que foram chegando depois, eram mais os quadros técnicos. Então nós tínhamos uma base de aproximação com a comunidade, que era exatamente a nossa militância, nós sempre falamos muito a língua desse pessoal. Então, nós tivemos uma facilidade de estabelecer esse diálogo e uma legitimidade, porque já tínhamos um trabalho de anos. A gente tinha esse nível de intervenção, até dando "carão" nos caras, quando sentíamos que estavam acomodados: "pô, vocês não querem que a gente faça tudo". Diziam que a gente agia à nível de reação, em função das ações do movimento, mas a gente nem à nível de reação a gente agia, porque a gente tinha muitas vezes esse trabalho dentro da comunidade, que não tinha este tipo de experiência.<sup>231</sup>

Este tipo de prática do pessoal do Estado os levou a se auto-definirem como numa situação de "dupla militância" (militantes no interior do Estado e do movimento):

A gente sabia de todas as estratégias que o movimento ia adotar para dar porrada no órgão de terras, nós participávamos inclusive e ajudávamos a montar as estratégias. Um exemplo forte disso, foi Guandu do Sena. Resolvemos desapropriar Guandu do Sena, encaminhamos a desapropriação e o Vivaldo segura, diz que não vai desapropriar. Então a gente conduziu toda uma ocupação da Secretaria de Justiça, inclusive nós fizemos música para eles cantarem. Foi tudo conduzido por nós. A gente fazia isso mesmo para arrancar uma desapropriação, para poder arrancar uma liberação de recursos, para poder conseguir a nomeação de alguém para conduzir determinados trabalhos.<sup>232</sup>

Consideramos importante destacar uma das "práticas da dupla militância", que dá a medida do grau de envolvimento desses assessores na luta pela terra, estabelecendo mais uma complexidade na relação Estado-movimento:

Quando ocorria um conflito de terra, com a polícia e o Oficial de Justiça no local, entrava a importância do movimento popular. Como eu era da FAMERJ, a gente ia para esses conflitos, no incêndio, e não se apresentava como do governo. Chegava lá como do movimento. Aí a gente trazia uma outra pessoa,

---

começou com um acampamento, vindos ao Palácio a nosso pedido, encheram aquele auditório, foi o primeiro acampamento na porta do Palácio." (Entrevista com assessor do órgão de terras).

<sup>231</sup> Entrevista com um dos assessores da Secretaria Executiva da CAF.

<sup>232</sup> Entrevista com um dos assessores do aparato fundiário. "Guandu do Sena", área reivindicada pelo movimento de resistência ao despejo, no Município do Rio de Janeiro, após longo período de indefinição governamental (o processo administrativo iniciou em 1984), foi declarada como de utilidade pública para fins de desapropriação em 1986 (Decreto nº 8.936, de 24.04.86). Ver ERJ (1987b). Grifos meus, VAN.

um advogado, que se apresentava como da CAF. A gente se dividia. Procedíamos da seguinte maneira: entrava no carro do Estado, saía do Palácio Guanabara, e eu descia do carro oficial uns metros antes, para não chegar junto com o governo. Chegar lá e botar a minha representação popular, que é aquela história da dupla militância.<sup>233</sup>

Devido a esta prática do pessoal do Estado lotado no órgão de terras, uma das principais reivindicações do movimento sindical rural - a discriminação de terras devolutas estaduais, foi paulatinamente posta de lado:

Aquela pressão, aquele trabalho com a discriminação sinceramente não houve, porque - vamos ser sinceros - foi o governo que mais se conseguiu ocupação e resistência ao despejo. Então, quer dizer, você procurava o órgão de terras e o pessoal que trabalhava lá parecia que eram pessoas do campo também, eram pessoas interessadas, da luta.<sup>234</sup>

No entanto, excluindo-se o que se pode chamar de "excessos da dupla militância", a forma de intervenção do pessoal do Estado lotado no aparato fundiário não pode ser vista como visando exclusivamente os interesses das famílias integrantes dos movimentos de luta pela terra ou político-partidários próprios. Deve-se levar em conta os critérios de racionalidade que norteiam a ação administrativa do governo, tanto para legitimá-lo junto aos grupos de interesse beneficiados diretamente, quanto para consecução de objetivos. Tais como desenvolvimento econômico e social das áreas conflagradas, aumento da produção de alimentos, etc., critérios estes permeados pela necessidade de justificar os investimentos públicos realizados na implementação de sua política agrária perante os grupos sociais antagônicos e a sociedade como um todo.

Dado que os atos do governo são supervisionados pelo Poder Judiciário, um primeiro critério de racionalidade a que está sujeita a ação administrativa é o de "conformidade legal". Distinto do modelo legal-burocrático weberiano em que os inputs da ação administrativa pré-definem e orientam os outputs, no modelo estrutural da política administrativa social-estatal(OFFE,1984), verifica-se um processo de conversão de direção exatamente oposta - as premissas de ação consistem em resultados concretos e definidos, cabendo muitas vezes à administração obter ou criar os inputs para a realização destas tarefas concretas - "teste de efetividade funcional".

---

<sup>233</sup> Entrevista com um dos assessores da SEAF.

<sup>234</sup> Entrevista com membro da diretoria da FETAG.

Este critério de racionalidade da ação administrativa pode ser exemplificado, neste estudo de caso, da seguinte forma: a) com o objetivo de consolidar o assentamento rural, um input requerido (e criado) foi o incentivo à formação de associação de produtores, dotação de infraestrutura social e produtiva, etc.; b) se o resultado esperado (output) era o governo estadual, dentro de suas limitações constitucionais garantir a permanência das famílias na terra, se fez necessário adequar a legislação (input) aos objetivos<sup>235</sup>. Todavia,

Na medida em que os preceitos jurídicos precisam ser vistos como contingentes, na perspectiva de sua adequação para certas tarefas, virtualizados e relativizados em sua generalidade abstrata por critérios de oportunidade e de interpretação, eles se tornam impróprios para a legitimação de uma ação administrativa que mantenha com a legalidade essa relação reflexiva. (OFFE, 1984: 223)

Na atual fase do capitalismo, este aspecto pode ser observado no "estatismo autoritário"<sup>236</sup> em que o Poder Executivo, face a determinadas demandas conjunturais, promove regulamentações específicas no acervo de leis existentes, pondo em questão a distinção entre Executivo e Legislativo. Na medida em que as instituições parlamentares tornam-se dependentes da administração e as normas legais deixam de ser legitimadoras da ação administrativa, tanto a separação entre produtores (pessoal do Estado) e consumidores de serviços (assentados), quanto a separação entre política e administração perdem sua nitidez, pois a política administrativa é forçada a voltar-se para a base social, tornando-se sujeita a um "teste de consenso político"<sup>237</sup>:

A tarefa de obter consenso e harmonizar interesses se coloca para a administração não só ... quando se torna necessário abrandar, pela negociação, a resistência de grupos antagônicos com poder de veto e de pressão, mas também na relação com sua própria clientela ... , ou ainda na relação com seu "meio ambiente interno", os membros da administração, com seus interesses e concepções de valor, de ordem profissional, econômica e política.

A partir desta ótica, a "política da administração" não é tanto o resultado de novos critérios

---

<sup>235</sup> Ver seção 5.1.2. - "Desapropriação por utilidade pública para fins de reforma agrária".

<sup>236</sup> Ver seção 5.1.1. - O Legislativo no "estatismo autoritário".

<sup>237</sup> As Medidas Provisórias e os programas do governo federal (Plano Cruzado, Verão, confisco de poupança, etc.), amparados por maciça propaganda oficial nos meios de comunicação de massa, são exemplos desta racionalidade administrativa.



de relevância que ela teria assimilado, mas o resultado de um processo em que os programas de ação antigos, vinculados ao Estado de direito, e, por isso mesmo, estritamente condicionais, se tornam crescentemente inconfiáveis. (OFFE, 1984: 225)

A coalizão política com as bancadas fluminenses do PMDB e PTB, a entrega da Secretaria de Agricultura ao PMDB, os "tijolaços" semanais publicados nos jornais de grande circulação em defesa dos CIEP's e outros programas governamentais; a forma de atuação não-repressiva da força policial e do pessoal do Estado lotado no aparato fundiário e a necessidade de "sensibilizar" secretários estaduais e cúpula partidária para implementação da política fundiária ("meio ambiente interno") exemplificam este critério de racionalidade.

Um outro aspecto que deve ser ressaltado sobre a autodenominada "dupla militância" (no interior do Estado e dos movimentos) é que ela não era neutra no sentido político-partidário pois o Secretário de Assuntos Fundiários, ao assumir às vésperas das eleições de 1986, deparou-se com duas correntes que disputavam os possíveis dividendos eleitorais advindos da ação do aparato fundiário para seus respectivos candidatos<sup>238</sup>, o que nos aproxima dos conceitos de "funcionários políticos" (WEBER, 1968) - distinto do "funcionário de carreira" e de "máquina política" (DINIZ, 1982a).

### 5.3. O Governo Brizola e os movimentos de luta pela terra

No final do governo foram consolidados os resultados obtidos com as atuações da Secretaria Executiva da CAF e da SEAF no documento intitulado "Ação do Governo Leonel Brizola na Solução de Conflitos Fundiários, Agrários e Urbanos"(ERJ, 1987b). As tabelas que fornecem a localização e a descrição das áreas de conflito informam um total de 107 casos<sup>239</sup>, sendo que a maioria (80%) ocorreu na Região Metropolitana e os restantes (20%) concentraram-se na Região Litorânea do estado, e objetivaram principalmente o uso urbano (57), seguidos de rural (44), misto (5) e indígena (1). Isso indica que o governo buscou atender basicamente quatro tipos de comunidades envolvidas em

---

<sup>238</sup> Dados de entrevista.

<sup>239</sup> O termo "conflito" engloba as ocupações de terras do patrimônio público e privado, como também, as resistências de posseiros às ações de despejo e/ou expulsão violenta. Segundo ERJ (1987b: 7), estas tabelas representam os conflitos envolvendo comunidades, pois caso fossem incluídos aqueles envolvendo apenas uma família estas listagens tornar-se-iam muito extensas.

conflitos pela posse da terra: trabalhadores rurais, população de baixa renda residentes na periferia ou nas favelas, pescadores artesanais e índios (ver Anexo 2, Tabela 2).

Convém desde já ressaltar que o período pesquisado foi muito rico em experiências na relação Estado-luta pela terra (atores, representantes e entidades de apoio), menos pela atuação do aparato fundiário nas resistências ao despejo de posseiros representados pelo movimento sindical e mais no tipo de relação estabelecida com os movimentos de ocupação de terras e assentamentos rurais deles decorrentes, mediada por medidas legais saneadoras dos conflitos e pela dotação, através do governo, de infraestrutura social e produtiva desde os momentos iniciais da ocupação, visando o desenvolvimento agrícola e consolidação dos assentamentos, devido principalmente: (a) às prioridades programáticas e limitações financeiras e constitucionais do governo estadual, (b) ao perfil dos "sem terra fluminenses" mobilizados neste período, (c) ao tipo de lideranças que emergem nos assentamentos, (d) às diferentes concepções políticas e objetivos do movimento dos sem terra a nível estadual e nacional, (e) à atuação das entidades de apoio, particularmente da Comissão Pastoral da Terra (CPT/RJ) e, (f) ao perfil "militante" do pessoal do Estado lotado no aparato fundiário que, semelhante aos assessores das entidades de apoio, confundiram-se com os movimentos de ocupação de terras, numa prática oposta ao discurso da Secretaria Executiva da CAF de "respeito à autonomia do movimento"<sup>240</sup>.

Como vimos no primeiro capítulo, no início da "abertura política" ocorreu o ressurgimento de lideranças camponesas do pré-64, concentradas no NAF, na mesma região que foi palco dos principais conflitos fundiários dos anos 50 e início dos 60 - a Baixada Fluminense. A continuidade dos movimentos de ocupação de terras tornou-se visível a partir da reocupação de algumas áreas, de onde haviam sido expulsos, basicamente pelas mesmas famílias.

Como as terras reconquistadas tornaram-se pequenas para o número de interessados, algumas lideranças vinculadas ao NAF continuaram mobilizando e cadastrando famílias para novas ocupações, como foi o caso de Xerém, em Caxias (ago/83), e Campo Alegre em Nova Iguaçu (jan/84), cujos desdobramentos já foram abordados nos dois últimos capítulos. Estas foram as únicas ocupações, durante o Governo Brizola, até a estruturação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra a

---

<sup>240</sup> Sobre este discurso, ver no quarto capítulo (4.2.1.).

nível nacional, que culmina com a realização de seu primeiro Congresso Nacional (janeiro/85)<sup>241</sup>.

A rigor, entretanto, não podemos captar os movimentos de ocupação de terras no Rio de Janeiro, durante o período investigado, como integrante a nível nacional do MST, apesar dos esforços da Secretaria Estadual do Movimento e das entidades de apoio. Este fato está associado a um conjunto de características desses movimentos, a seguir apontados, que determinaram a sua dinâmica interna e contribuíram decisivamente para a conformação do tipo de relação estabelecida com o Estado, através do Governo Brizola. Analogicamente, os vínculos que existiram entre o MST e os movimentos de ocupação fluminenses, restringiram-se à luta pela terra pois esgotaram-se na sua conquista, o que os distanciavam profundamente das propostas e objetivos do Movimento à médio e longo prazo.

Um aspecto central diz respeito ao perfil urbano dos sem terra fluminenses, que se mobilizaram para a conquista da terra durante o primeiro Governo Brizola. Semelhante aos ocupantes de Xerém (ver seção 3.2.2.), no caso de Campo Alegre (Nova Iguaçu), mesmo que houvessem entre eles lavradores, inclusive aqueles vindos para os centros urbanos (êxodo rural) e, por isso, afastados das atividades agrícolas a longo tempo, eram a minoria:

O trabalho com os ocupantes de Campo Alegre teve início com desempregados da Baixada Fluminense, em reuniões na Catedral de Nova Iguaçu. Não houve linhas definidas, e só posteriormente se ligou com experiências anteriores de Duque de Caxias, onde houve tentativas de ocupação de terras. Houve fusão de movimentos de desempregados, biscateiros, mal aposentados, que se reuniram em torno do trabalho pastoral da Diocese de Nova Iguaçu. (CPT/RJ, 1985: 1)<sup>242</sup>.

Ocorrida antes da institucionalização do Movimento no Rio de Janeiro, a ocupação de Campo Alegre tornou-se, além de modelo para as outras ocupações e assentamentos, o epicentro de um "movimento real" que se revelaria descolado do "movimento ideal" proposto a nível nacional:

Durante a consolidação da ocupação de Campo Alegre continuou alí o alistamento de pessoas para novas ocupações<sup>243</sup>. Na medida que as pessoas

---

<sup>241</sup> Sobre o histórico, trajetória e o Congresso dos Sem Terra, ver: GRZYBOWSKI (1987), MEDEIROS (1989), ZIMERMAN (1989) E TORRENS (1991).

<sup>242</sup> "Uma parte significativa dos ocupantes de Campo Alegre são oriundas do Mutirão Nova Aurora, uma ocupação urbana que tinha acontecido naquela época. Os excedentes de Nova Aurora foram mobilizados para a questão da terra e para Campo Alegre". (Entrevista com assessor da CPT/RJ)

<sup>243</sup> Segundo, Jornal dos Trabalhadores Sem Terra (ago/85): "Todo santo dia chega gente pedindo terra. Já são 3.600 inscritos. É uma reserva que vai abrindo novas frentes de luta. Na cidade são reserva de trabalho à salário miserável. No Mutirão Campo Alegre, vira reserva de combate pela Reforma Agrária."

iam para Campo Alegre se alistar e que as lideranças de Campo Alegre estavam preocupadas com os problemas de Campo Alegre e não com os sem terra que estavam chegando, esses sem terra quando descobriam uma área próxima com possibilidade de ocupar, eles mesmos se desvencilhavam de Campo Alegre e começavam a discutir entre si e se articular em torno da ocupação daquela área. Então, as ocupações do Rio de Janeiro, de Campo Alegre para cá, não foram fruto da organização do Movimento dos Sem Terra, mas o Movimento foi fruto das lutas que iam surgindo. Assim o Movimento se expande, mas com essa característica: as pessoas viam o Movimento dos Sem Terra apenas como um referencial.<sup>244</sup>

Durante o período pesquisado, "a FETAG não teve absolutamente nada a ver com as ocupações e os sindicatos de trabalhadores rurais não tinham como preocupação a discussão da terra, não tinham como ordem primeira essa discussão de ocupar a terra"<sup>245</sup>. Este afastamento dos movimentos de ocupação, como forma de luta pela terra, revelou-se num dos principais focos de tensão entre o movimento sindical fluminense - mais preocupado com política agrícola, legislação trabalhista e reforma agrária, como proposta mais global - e o MST/RJ, que passaria a desenvolver uma prática política voltada para a formação de lideranças sindicais e conquista de sindicatos de trabalhadores rurais ("oposição sindical"), apoiado pela CPT/RJ<sup>246</sup>. O único caso, detectado nesta pesquisa, em que este trabalho frutificou, foi no Município de Parati<sup>247</sup>.

Além das divergências, a nível nacional, entre o movimento sindical e o MST e a CPT, devemos destacar que o perfil dos "sem terra fluminenses" e as práticas de seu "movimento real", também contribuíram, a nível estadual, para a inexistência de diálogo entre FETAG e MST/RJ, bem como para o não estabelecimento de uma relação representante-representado entre FETAG e "sem terra". Conforme um de nossos entrevistados:

Não houve a relação movimento sindical-movimento sem terra. Esse pessoal

---

<sup>244</sup> Entrevista com liderança do MST/RJ. Ao analisarmos cópia parcial deste alistamento, encontrada nos arquivos do CEDI, podemos visualizar o perfil daqueles que viriam a ocupar novas áreas: a) endereço residencial: bairros da Baixada Fluminense, subúrbios da Leopoldina e acampados em Campo Alegre; b) profissão/ocupação - aposentado, ambulante, pedreiro, desempregado, biscateiro, viúva, policial militar reformado, estivador ... lavrador.

<sup>245</sup> Entrevista com assessor do órgão de terras. Este aspecto foi ratificado nas entrevistas com lideranças do MST/RJ e assessores da CPT/RJ.

<sup>246</sup> Na realidade, como vimos no primeiro capítulo, no Rio de Janeiro a oposição às práticas sindicais, via organizações alternativas ao modelo CONTAG, se dá a partir de 1978 no Município de Duque de Caxias, quando é criado o Núcleo Agrícola Fluminense - NAF por lideranças camponesas do pré-64 (algumas delas posteriormente atuariam em conjunto com a CPT/RJ e no MST/RJ) para "ocupar um espaço que estava sendo tomado por pelegos".

<sup>247</sup> Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Remédio contra grileiro conquista STR de Parati", abril/86.

do sem terra eram pessoas da cidade, não era um pessoal do meio rural. Quando você ouve falar: "Eu sou do sem terra", você faz um levantamento da vida dele e vai ver que ele nunca foi trabalhador rural. Hoje tá o representante dos sem terra, o ... , ele não é trabalhador rural, nunca foi trabalhador rural, quer dizer: é do sem terra. O trabalhador rural autêntico, ele vai querer o que? Ele vai querer se associar no seu sindicato e continuar a luta via o seu sindicato e não através de um movimento paralelo.<sup>248</sup>

Com exceção de uma ocupação no município de Valença (fev/86), em área do patrimônio estadual, todas as outras cinco ocupações de terras atendidas pelo Governo Brizola, concentraram-se na Região Metropolitana: Nova Iguaçu (2), Duque de Caxias, Itaguaí, e Paracambi. Esta restrita distribuição geográfica é proporcional ao conhecimento desses sem terra das áreas possíveis de ocupação, dado seus locais de residência e a não-integração com a Secretaria Estadual do Movimento, e está inserida numa lógica própria desses movimentos populares. Isto pode ser verificado nos valores que nortearam o processo de seleção da área ocupada em Paracambi (Fazenda Vitória da União):

Na verdade mesmo na localização das áreas que iam sendo ocupadas, estava muito presente a proximidade aos serviços urbanos como escola, hospital, e a proximidade das suas moradias que eram em Paracambi. Havia outras áreas possíveis de serem ocupadas em Paracambi, mas a turma resolveu ocupar aquela.<sup>249</sup>

Da mesma forma, a ocupação ocorrida na Universidade Rural (Itaguaí), em que se estabeleceu um confronto entre os governos federal e estadual, segundo o Secretário de Assuntos Fundiários, Paulo Alberto Schmidt,

no era um movimento legítimo por que, quando fizemos o cadastramento para ver quem queria ir para o interior para produzir mesmo, e que foram, nós assentamos numa fazenda do Estado em Conceição de Macabu, das 120 sobraram 36 famílias.<sup>250</sup>

<sup>248</sup> Entrevista com membro da diretoria da FETAG. Sobre esta questão, ver também: Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Movimento dos Sem Terra não faz paralelismo sindical", setembro/84.

<sup>249</sup> Entrevista com assessor da CPT/RJ. Sobre a conquista da terra e a constituição do Mutirão de Paracambi, ver: Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Paracambi resiste e vence", março/86. Sobre o Mutirão Vitória da União, ver: LIMA(1991).grifos meus, VAN.

<sup>250</sup> Sobre este conflito, ver: JB, "Posseiros de Itaguaí prometem plantar muito", 18.10.86, ESP, "Brizola ignora Brossard e no desocupa universidade", 21.10.86, ESP, "Governo do Rio decide omitir-se, invasores armam mais barracas", 22.10.86, O Globo, "Brizola se recusa a responder telex de Brossard", 23.10.86, O Globo, "Acordo adia o despejo de invasores", 24.10.86, O Globo, "Invasores saem hoje de terras da universidade", 25.10.86 e JB, "Posseiro paga o dobro pelo leite em Itaguaí", 28.10.86.

Os objetivos dos sem terra fluminenses estão associados ao seu perfil urbano, excluído social e economicamente, como morador de favelas e bairros populares. Como também foi identificado entre os ocupantes de Paracambi (conforme grifado na citação anterior) e Campo Alegre (segundo os entrevistados), a pesquisa de campo realizada por MENEZES(1991), na Fazenda Boa Esperança (Mutirão Guandu), primeira ocupação após Campo Alegre (abr/85) e a primeira a ser desapropriada no estado pelo INCRA sob a vigência do PNRA (mar/86), constatou que 41% dos ocupantes já possuíam casa própria, enquanto outros 22% tinham posses estabelecidas antes da ocupação da terra, ou seja, 63% dos assentados não objetivaram, com a ocupação, terra exclusivamente para morar. A autora interpreta esta "volta ao campo" como uma rejeição às favelas, uma volta às origens (saudosismo) e principalmente objetivando ascensão social, isto é, complementação de renda (sobrevivência), posto que a maioria manteve seus vínculos empregatícios (temporário/permanente) e atividades econômicas nos centros urbanos, onde boa parte de suas mulheres e filhos residiam. Aqueles que prosperaram no assentamento não reinvestiram na produção agrícola mas na aquisição de lotes urbanos, demonstrando tratar-se de uma "relativa volta ao campo".<sup>251</sup>

Quanto à atuação do aparato fundiário nos seis conflitos gerados pelos movimentos de ocupação, verificou-se que somente três áreas foram protegidas por decretos desapropriatórios (ver Anexo 2, Tabela 3): Campo Alegre e Pedra Lisa em Nova Iguaçu e Vitória da União (Paracambi), visto que em duas ocupações a solução apontada pelo governo, e aceita pelos sem terra, foi a transferência para áreas do patrimônio estadual: de Xerém (Caxias) para Italva e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Itaguaí) para a Fazenda da FEEM - Fazenda São Domingos, em Conceição de Macabu (primeira e última ocupações, respectivamente, ocorridas durante o Governo Brizola), enquanto que a outra ocupação se deu em terras do Estado, passando a ser denominada Fazenda da Conquista (Valença)<sup>252</sup>. Desta forma, o Governo Brizola conseguiu garantir a permanência

---

<sup>251</sup> Sobre a Fazenda Boa Esperança, ver: Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Mutirão Guandú - Vamos em frente até que todos tenham terra", março-maio/85; O Dia, "Agricultores pedem terras abandonadas para cultivar", 12.06.85; O Fluminense, "Lavrador de Nova Iguaçu faz passeata e tumultua o Rio", 12.06.85; Última Hora, "Camponeses pedem reforma agrária, já", 12.06.85; O Fluminense, "Desemprego atingiu 100 mil trabalhadores", 17.06.85 e Jornal de Hoje, "Posseiros expulsos querem voltar à área ocupada", 24.06.85.

<sup>252</sup> Sobre a conquista dessa área, ver: Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Valença: ocupação derrota o domínio do latifúndio", março/86.

das famílias nas áreas ocupadas através de decretos de desapropriação, encaminhou os conflitos fundiários favoravelmente aos seus interesses e não reprimiu a ocupação de terras de seu patrimônio.

Todavia, é na dinâmica interna dos assentamentos que emergem as principais tensões. Como veremos, elas não se deram entre os assentados e o governo<sup>253</sup>, mas principalmente entre os assentados e as entidades de apoio, entre a CPT/RJ e o governo, entre o MST/RJ e o governo e entre a CPT/RJ e o MST/RJ. Estes conflitos foram causados tanto pelo descompasso dos objetivos e práticas do "movimento real" em relação às propostas do MST a nível nacional, quanto pela questão da autonomia do MST/RJ, quer na sua relação com o Governo Brizola, quer com a Comissão Pastoral da Terra/RJ.

Apesar do papel fundamental que desempenharam para o reinício dos movimentos de ocupação de terras a partir de 1978/79, as lideranças camponesas que militaram no pré-64 foram classificadas, no período investigado, por entrevistados da Secretaria Estadual do Movimento e da CPT/RJ, como "ótimos mobilizadores para a ocupação da terra e péssimos organizadores nos assentamentos", o que foi atribuído tanto à "falta de fôlego, cansaço e idade" quanto, em alguns casos, por terem se identificado com o governo e seu principal partido de sustentação (PDT), "fazendo da luta pela terra o seu projeto político pessoal e não o projeto político do Movimento"<sup>254</sup>.

Segundo membro do secretariado da CPT/RJ, residentes na periferia (bairros populares e favelas) e convivendo, se não ativa pelo menos passivamente conscientes, com uma rede de criminalidade (roubo, tráfico, etc.) que envolve das partes mecanismos de dominação e de sobrevivência individual, os sem terra fluminenses acabaram por formar uma "culturação" que é transportada para os assentamentos, nos quais a corrupção, a direção autoritária e, principalmente, as "chefias" são aceitas, porque são a reprodução do meio urbano periférico de onde vieram.<sup>255</sup>

Em sua maioria, as novas lideranças ("chefias") dos assentamentos, que emergem no interior desses movimentos de ocupação, não tinham experiências políticas anteriores na luta pela terra, nem se constituíram no processo de luta ou por sua tradição agrícola. Foram "líderes" que surgiram por intervir numa assembléia, passar lista de presença nas reuniões preparatórias para a ocupação ou nas

---

<sup>253</sup> Exceto, como vimos na seção 5.2., na relação estabelecida entre os "técnicos intelectuais" e os assentados.

<sup>254</sup> Uma dessas lideranças viria a ser Vice-Prefeito (PDT) de Nova Iguaçu e posteriormente se candidataria para deputado federal (PDT). Dados de entrevista.

<sup>255</sup> Estas características, que se verificaram de maneira generalizada nos assentamentos localizados na Região Metropolitana, ocorreu de modo mais intenso, segundo os entrevistados, no Mutirão Campo Alegre, provavelmente

assembléias do assentamento, ser pastor evangélico, etc<sup>256</sup>. Em síntese, pessoas que conseguiram, de alguma forma, sobressair-se no meio de uma massa disforme que, segundo MENEZES(1991), por influência dos mediadores, apropriaram-se de categorias sócio-políticas já existentes, legitimadas e politizadas (trabalhador sem terra, camponês, assentado - "identidades virtuais").

O Movimento dos Sem Terra, a nível nacional, pautou-se por um discurso socializante, coletivista, buscando estimular o associativismo e o cooperativismo nos assentamentos, apoiado nas experiências já desenvolvidas pela "Igreja popular"<sup>257</sup>, como veículo e cimento ideológico das relações sociais na construção de uma "nova sociedade"<sup>258</sup> ou, em outras palavras, como forma de inserir os assentados em um processo de contra-ideologia dominante, organizada e reproduzida pelo Estado que, através de seu sistema jurídico, individualiza os trabalhadores para impedi-los de se organizarem politicamente como classe, mantendo-os isolados de seus interesses de classe (POULANTZAS,1986).

Mesmo se considerarmos que as populações residentes nas áreas urbanas desenvolvem coletivamente determinadas atividades, como construção de casas ou instalação de equipamentos comunitários (rede de água e esgoto), incentivados ou não pelo material de construção fornecido pelos governos e entidades; podemos antever a dimensão dos problemas gerados pela iniciativa da CPT/RJ e do MST/RJ, em propor a exploração da terra através de "roças comunitárias", aqui denominadas de "coletivos", nos assentamentos, particularmente no que se refere ao processo organizativo e produtivo, dado o perfil urbano dessas famílias e forma de atuação de suas "lideranças".<sup>259</sup>

Conforme uma das lideranças do MST/RJ: "Todas as tentativas de exploração coletiva fracassaram, devido à visão individualista dos assentados. Se já havia dificuldades para discutir a própria unidade de produção, mais difícil ainda foi desenvolver práticas coletivas e administrar bens

---

devido ao grande número de assentados (600). Ver CPT/RJ (1985).

<sup>256</sup> Dados de entrevista. Sobre o processo de surgimento de lideranças no Mutirão Boa Esperança e Mutirão Campo Alegre, ver MENEZES (1991) e CPT/RJ (1985), respectivamente.

<sup>257</sup> Sobre uma análise destas experiências, ver: ESTERCI (1984).

<sup>258</sup> "Conquistar a terra não é o fim da luta, mas o princípio da caminhada. Os assentamentos deveriam ser um espelho para a construção de uma nova sociedade. Até hoje, o capitalismo ensina dizer "isso é meu, aquilo é teu". Nós queremos mudar esta forma de vida transformando o "meu" em "nosso". Isto só depende dos trabalhadores. Somos 85 por cento da nação."(Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "Congresso faz avaliação dos assentamentos", abril/86)

<sup>259</sup> O Governo Brizola também estimulou a exploração coletiva das terras, tanto através do pessoal lotado no aparato fundiário, quanto pelo fornecimento de insumos e equipamentos agrícolas.



comunitários"<sup>260</sup>.

Todos os assentamentos, decorrentes das ações dos movimentos de ocupações de terras, autointitularam-se como "**Mutirão**" (Mutirão da Conquista, Mutirão Campo Alegre, etc.)<sup>261</sup>. Todavia, podemos afirmar que na realidade houve apenas "mutirão para ocupação" e não para a exploração da terra.<sup>262</sup>

Uma outra característica dos movimentos de ocupação, diz respeito ao parcelamento da terra em lotes individuais de 3 hectares e o papel do Estado nessa definição. Com exceção do Mutirão da Conquista (Valença), no qual o governo realizou a divisão da terra, em todos os outros assentamentos a medição e designação dos ocupantes por lote ficou a cargo da direção do "Mutirão", enquanto o aparato fundiário, na versão de seus assessores, ficou restrito à sua concepção de "respeito à autonomia do movimento"<sup>263</sup>.

O Governo Brizola em todos os assentamentos decorrentes das ações dos movimentos de ocupação, após o tratamento padrão adotado nos momentos iniciais do conflito (ver seção 4.2.), forneceu alimentos da cesta básica até a colheita da primeira safra<sup>264</sup>, material para construção das casas, recursos para aluguel de tratores (preparo do solo), insumos agrícolas (sementes, adubos, corretivos, etc.), assistência técnica e, em alguns casos, dotou-os de infraestrutura social (posto de saúde, escola) e produtiva (caminhão para escoamento da produção, tratores, arados, grades, etc.).<sup>265</sup>

Se, por um lado, a não-violência pública e os decretos de desapropriação criaram um ambiente favorável para as ações dos movimentos de ocupação, por outro, por mais paradoxal que possa parecer, após a conquista da terra, isto é, nos assentamentos, "o governo ao atender às demandas, desmobilizava, desarticulava o Movimento" - conforme interpretação fornecida por uma das lideranças

---

<sup>260</sup> Dados de entrevista. Sobre uma avaliação do "Processo de geração de renda nos assentamentos rurais do Estado do Rio de Janeiro", ver: GUANZIROLI(199 1).

<sup>261</sup> Registrado em cartório como uma "sociedade civil sem fins lucrativos", ver, por exemplo, MCA (1984; 1984a).

<sup>262</sup> Apesar dos pontos positivos, em Campo Alegre: a) devido a falta de esclarecimento a FASE foi considerada como uma empresa e um assessor da CPT/RJ como seu capataz. Este mesmo tipo de "confusão" ("padre-patrão") também foi observada nas experiências relatadas em ESTERCI(1984); b) repetiu-se a mesma relação entre o coordenador do "coletivo" e os participantes - a "chefia"(CPT/RJ, 1985).

<sup>263</sup> O critério de seleção dos assentados, adotado pelos "sem terra fluminenses" e aceito pelo órgão de terras, foi unicamente a participação na ocupação da terra.

<sup>264</sup> No caso de Italva, primeira ocupação de terras, o governo pagou para cada família assentada um salário mínimo e meio durante um ano.

<sup>265</sup> Dados coletados em documentos oficiais, jornais, entrevistas e no Diário Oficial.

do MST/RJ. Um dos principais problemas desse "movimento real" e de sua organização, se dá quando aquelas "lideranças" dos "sem terras fluminenses" passam a se relacionar com o governo, visando a consolidação dos assentamentos. Na realidade, a questão central desse relacionamento residiu menos em "o que" o governo repassava para os assentamentos e mais sobre a "forma" como eram repassados e como foram internalizados pelos assentados - conquista ou concessão ?

Como vimos no quarto capítulo (seção 4.2.1.), no Mutirão Campo Alegre, a intenção do governo não era "dar" a infraestrutura produtiva para os assentados, mas sim que os serviços de mecanização e insumos agrícolas fornecidos fossem pagos pelo "Sistema Troca-Troca"(ERJ,1984d), ou seja, pagamento com produtos alimentares colhidos no assentamento. Todavia, devido principalmente à falta de tradição agrícola dos assentados, esta e outras tentativas em desenvolver o "Sistema Troca-Troca" fracassaram e contribuíram para o estabelecimento de uma relação de tipo assistencialista entre assentados e governo.

Um outro aspecto desse "movimento real", determinante para a construção desse relacionamento, foi a forma de atuação das "lideranças" dos assentamentos. Se, inicialmente, a relação se deu pelo confronto, através de manifestações públicas (passeatas, acampamentos na porta do Palácio, etc.), visando a conquista das reivindicações formuladas, posteriormente, "são as lideranças dos assentamentos quem tem contato com o órgão de terras, são elas quem trazem os recursos para os assentamentos, não é o coletivo dos assentados que discute para que as reivindicações atendidas sejam uma conquista, e não uma concessão. Simultaneamente, isso vai levando, através do tempo, à uma acomodação dos assentados:

Desde que tenha alguém que faça tudo, vamos cruzar os braços". Então você começa a criar esse tipo de vício e a organização vai se esfacelando. Quando você tem uma liderança que se preocupa em desenvolver o processo de organização dentro do próprio assentamento, você tem uma renovação de quadros, quando não, se dá a centralização, ele não consegue distribuir tarefas, e aí você passa a ter uma série de problemas, como prestação de contas, etc., ou seja, este tipo de procedimento desorganiza, desmobiliza o movimento.<sup>266</sup>

As negociações realizadas pelas "lideranças" nos gabinetes oficiais foram eficazes na obtenção de recursos para os assentamentos. Todavia, por não se fazerem acompanhar de um processo de

---

<sup>266</sup> Entrevista com liderança do MST/RJ.

organização e mobilização das famílias beneficiadas, levou a que não se desse um processo de formação política coletiva, tanto para outras conquistas quanto para que os bens comunitários (tratores, etc.) cedidos pelo governo fossem vistos como tais e administrados coletivamente, o que veio a reforçar o poder local das "lideranças", como "chefias" e eficientes intermediários das benesses do Estado, fortalecidos pela omissão e acomodação dos assentados.<sup>267</sup>

Da mesma forma, o Governo Brizola não teve uma relação com a Secretaria Estadual do MST nas ações dos movimentos de ocupação, mas sim com os líderes por ocupação. Após a conquista da terra, num primeiro momento, a relação se dá diretamente entre aquelas lideranças e o pessoal do Estado "duplamente militante" lotado no órgão de terras. Tratando os assentamentos caso a caso e atendendo suas demandas isoladamente, e não como um Movimento institucionalizado a nível nacional, através de uma política agrária claramente definida<sup>268</sup> e de maneira integrada, o governo, por um lado, reforçou o esvaziamento político de um espaço estrutural (Secretaria Estadual do MST) já despolitizado pelo "movimento real" e, por outro, ao abrir espaço para definições políticas pessoais<sup>269</sup>, criou condições para a "manipulação", pelo pessoal do Estado, do sistema de representação de interesse, no caso, as "lideranças" dos assentamentos, inclusive fortalecendo e legitimando algumas através de apoio material<sup>270</sup>.

Num segundo momento, durante a gesto de Paulo Schmidt na SEAF, devido ao "no-pertencimento" dos sem terra fluminenses tanto ao MST/RJ quanto ao movimento sindical, a relação

---

<sup>267</sup> Em Campo Alegre estas distorções agravam-se após o Governo Brizola pois: a) uma das lideranças da ocupação (...), chefiando um grupo de assentados, pressionava os lavradores (incendiando casas, destruindo plantações, ameaçando de morte, etc.) para que abandonassem seus lotes visando sua venda para comerciantes que recebiam carteiras de camponeses; b) o caminho do mutiro havia sumido e c) os tratores passaram a ser de uso exclusivo dos presidentes das regionais enquanto que os assentados tinham que pagar pelo aluguel de tratores particulares (Dados extraídos de: JB, "Conflito de terra na Baixada - Cooperativa Agrícola que no vingou", 05.03.89).

<sup>268</sup> Até a criação da Secretaria de Assuntos Fundiários, os alimentos fornecidos aos assentados eram desviados de programas da LBA, do DESIPE e da rede escolar estadual.

<sup>269</sup> "Eu acho que em determinados momentos, a gente quis impor os nossos projetos, o nosso ideal, quisemos construir o nosso assentamento. Isso foi uma perda de tempo, um atraso, o espontaneísmo não leva a nada, o espontaneísmo só atrasa, a gente precisava ter uma política mais geral e organização hierarquizada." (Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF).

<sup>270</sup> Após a conquista da terra o Estado de "opositor" passa a "colaborador" fundamental nos assentamentos. Entretanto, conforme também observou FRANCO (1992:202), em um assentamento no Paraná (Xagu): "Os recursos vindos do Estado, ao recaírem sobre a teia de relações sociais presente no assentamento, tornaram-se um "capital político" (BOURDIEU,1983) apropriado por certos grupos em detrimento de outros, interferindo diretamente no campo das forças em disputa." Ver também NOVAES (1989).

também se deu de forma direta entre as "lideranças" dos assentamentos e o governo, sendo que agora através de reuniões semanais realizadas com o Secretário de Assuntos Fundiários. Isso restringiu a margem de atuação dos "duplamente militantes".

A Secretaria Estadual do MST e a assessoria da CPT/RJ, ao entenderem que o Governo Brizola "esvaziava e cooptava o movimento"<sup>271</sup>, pela forma como se relacionou e atendeu às reivindicações dos assentamentos, passavam para os assentados, nas tentativas de formação política, a interpretação de que o "Estado é o inimigo" (CPT/RJ,1985:13). Entretanto, essas formulações não tiveram eco entre os assentados, por que, no nosso entender, e aqui se revelam as diferenças entre os "movimentos real e ideal", atacaram o governo no interior de movimentos que não questionavam o papel do Estado na questão agrária e cujos objetivos se limitavam àqueles que o governo de alguma forma atendia (terra, casa, alimentos, etc.).

Esta sincronia entre os objetivos do "movimento real" e ações do Governo Brizola é ratificada pelas informações coletadas em entrevistas com assessores do órgão de terras, da CPT/RJ e do Movimento, segundo as quais: "90% dos assentados eram brizolistas", o que é diferente de serem pedetistas.

As ocupações de terras na cidade do Rio de Janeiro, ocorridas no primeiro semestre de 1983<sup>272</sup> e que não se institucionalizaram, nem tiveram como mediadores a FAMERJ e a FAFERJ, passaram a se relacionar diretamente com o Governo Brizola - único aliado possível. De modo semelhante, o "movimento real" de ocupação de terras, desvinculado organizativa e ideologicamente do MST/RJ e CPT/RJ e cujo perfil predominantemente urbano contribuiu, a nível estadual, para sua não absorção pelo movimento sindical (FETAG), teve também como interlocutor privilegiado o governo estadual que já havia adquirido prática no encaminhamento de conflitos gerados por movimentos com baixo grau de organização, e por isso mais facilmente "manipulável", como os movimentos urbanos, através da rotinização dos procedimentos administrativos e constituição de canal direto para a relação Estado-movimento.

---

<sup>271</sup> Segundo Paulo Schmidt: "No houve atrelamento, o que houve foi que a SEAF acompanhou a força dos movimentos, e por isso trabalhamos em sintonia e nos relacionamos diretamente com as pessoas que nos reivindicavam, por que elas no tinham intermediários para reivindicar por elas. Nem o sindicalismo nem o Movimento dos Sem Terra representavam aquela gente." (Dados de entrevista)

<sup>272</sup>Ver terceiro capítulo, seção 3.1.

A atuação do governo frente à forma atomizada dos movimentos, tratando os assentamentos caso a caso, pontual e emergencialmente através de uma política assistencialista, sem uma visão global do processo e a dos assessores da Secretaria Executiva da CAF e de Paulo Schmidt, foram interpretadas, tanto pelos entrevistados do MST/RJ quanto da CPT/RJ, no sentido de "esvaziar, aparelhar e cooptar o movimento":

Até hoje eu tenho dúvidas, se eles tinham ou não razão. Acho que inconscientemente o movimento se deixou cooptar e nós inconscientemente cooptamos o movimento. Isso ser dito por uma pessoa que é do movimento popular, é complicado, eu sei disso, mas é que a gente ali tinha uma relação, onde todo mundo tinha espaço para discutir tudo. Então aquela tensão entre o movimento popular e o governo foi amortizada, os conflitos foram se abrandando, até o ponto de se chegar ao estágio de tentar definir políticas de ação conjunta. Como tinha pessoas do movimento popular representando o Estado, a identificação por quem chegava ao Estado era imediata. As pessoas estabeleciam níveis de confiança rápido. Então, às vezes era automático a gente dar uma direção nas assembleias, sem aquela estória de não querer dizer nada: "Somos Estado aqui, vamos ficar calados", coisa nenhuma, nós somos parte integrante dessa história. Aí sim, acabou se criando áreas de menos conflitos na relação Estado-movimento popular.<sup>273</sup>

Assim, o confronto desses movimentos com a lógica do Estado (direito de propriedade) - ocupação da terra numa situação de mobilização coletiva<sup>274</sup>, esgota-se no reconhecimento de sua legitimidade pelo governo, com as transferências para terras públicas ou com os decretos desapropriatórios. Simultâneo à explicitação nos assentamentos dos objetivos que levaram os "sem terra" fluminenses a se mobilizarem pela terra de "trabalho" (ou das diferenças entre movimentos "real" e "ideal") e à individualização desses objetivos no interior dos "mutirões", verifica-se uma relação "pacífica" - não mais de confronto e conquista, mas de aliança e concessão - entre os assentados e o Governo Brizola.<sup>275</sup>

A questão da autonomia do MST/RJ não se restringiu à sua relação com o governo, via

---

complicado você lidar com um governo desses."

<sup>273</sup> Devemos lembrar <sup>273</sup>Entrevista com assessor da Secretaria Executiva da CAF. Segundo assessora da CPT/RJ: "Foi muito complicado você lidar com um governo desses."

<sup>274</sup> Devemos lembrar que, em alguns casos, como vimos na seção 5.2., o pessoal do Estado mobilizou as famílias envolvidas em conflitos fundiários para o confronto com o governo.

<sup>275</sup> Segundo uma das lideranças do MST/RJ, isto levou à deformações: "Eles viam o Estado como um aliado, colocavam o Estado como parte de sua organização." (Dados de entrevista)

pessoal do Estado, nos assentamentos, mas também diz respeito ao seu relacionamento com os assessores da CPT/RJ<sup>276</sup>. Da mesma forma que a falta de quadros e o fracasso das tentativas de formação política dos sem terra fluminenses levaram à emergência e manutenção das "lideranças-chefias", o MST/RJ, ao não conseguir assumir o papel de direção política dos movimentos de ocupação de terras e nos assentamentos, criou condições não só para que o pessoal do Estado, mas também, e principalmente, que os assessores da CPT/RJ ocupassem este espaço:

Para quem desenvolve um trabalho direto no campo da educação popular, a partir de determinado momento eu acho que há uma confusão muito grande entre assessoria e liderança do movimento, eu acho que isso é inegável, ainda mais quando a liderança é incipiente, ainda está dando seus primeiros passos. Há uma intervenção na verdade muito grande de quem faz assessoria, até exagerada. Às vezes você tem consciência disso, mas na hora em que se está decidindo coisas tão duras, você tem necessidade de acelerar, de se anteceder ao processo de maturação na cabeça das lideranças com quem você está trabalhando e assim ela é um pouco atropelada. No caso da CPT/RJ com o Movimento dos Sem Terra, eu acho que houve uma colagem muito grande da assessoria ao movimento, que levou a perda da identidade como entidade de apoio.<sup>277</sup>

Neste sentido, os assentamentos tornaram-se arenas de disputa de propostas políticas, entre o pessoal do Estado "duplamente militante" lotado no aparato fundiário e os assessores da CPT/RJ, direções políticas estas que se materializavam tanto através da ascensão e queda das "lideranças", quanto em votações nas assembleias dos assentamentos:

Eram reuniões feitas pelos assentados com a participação dos assessores do órgão de terras, com a participação das assessorias, e outros simpatizantes que estavam lá. Todo mundo opinava, mas não podia votar, só votava massa. O grosso da massa é muito calado, fica observando, presta muita atenção e tem todo um código, concorda com tudo e com todos e no final decide por quem ele acha ter mais representatividade, ou às vezes, por quem dá alguma coisa.<sup>278</sup>

Entendemos que esses assessores (aparato fundiário e CPT/RJ), dentro de suas margens de atuação e capacidades de negociação e convencimento, atuaram sob a forma de "agremiações políticas de esquerda", apresentando-se como favoráveis aos interesses dos assentados, passando suas visões do

---

<sup>276</sup> Ver:Jornal dos Trabalhadores Sem Terra, "A Igreja apóia, mas não decide", outubro/84 e POLETTO(1985).

<sup>277</sup> Entrevista com assessora da CPT/RJ.

"mundo real" e os caminhos para o "mundo ideal" e, inclusive, fazendo "alianças políticas":

Muitas vezes a gente fez alianças, nós governo, com a CPT, para fazer incrementar a discussão política de determinados mutirões que estavam engasgados, ou que estavam sendo dirigidos por oportunistas ou pessoas sem uma visão política mais ampla.<sup>279</sup>

Devido particularmente ao distanciamento entre o movimento idealizado e aquele materializado nos assentamentos, entendemos que - sem entrar no mérito das propostas - o poder de convencimento do "pessoal do Estado" sobre os assentados era superior ao dos assessores da CPT/RJ, face aos compromissos materiais do governo, que estavam implícita ou explicitamente postos em jogo, o que significava maiores possibilidades de vitória nas votações dos mutirões e conseqüentemente maior influência no direcionamento político dos assentados.

No que se refere aos conflitos sociais causados pela resistência de posseiros ao despejo judicial visando exclusivamente uso agrícola<sup>280</sup>, verificou-se que, além da não-violência pública, diálogo e negociação com os proprietários e pretensos proprietários, nos 38 casos listados pelo governo (ERJ,1987b) o decreto de desapropriação foi a solução dada em 7 conflitos (ver Anexo 2, Tabela 3), visando garantir a permanência das famílias na terra - uma das principais reivindicações do movimento sindical fluminense<sup>281</sup>.

Segundo um dos membros da diretoria da FETAG, os decretos desapropriatórios refletiram-se no comportamento dos proprietários de terras envolvidos em conflitos fundiários:

A conclusão é que muita gente foi desapropriada, e os próprios fazendeiros começaram a não criar muito problema para os trabalhadores, porque eles viam aquelas fazendas desapropriadas: "Bom, se eu ponho esse trabalhador para fora, se eu faço pressão em cima dele, a minha pode ser uma delas". Então preferiram inclusive desenvolver mais a agricultura, empregar mais trabalhadores, deixar que os trabalhadores continuassem.

A principal queixa do movimento sindical residiu na forma de atuação do pessoal do Estado "duplamente militante" lotado no aparato fundiário, nas áreas de resistência ao despejo desapropriadas

<sup>278</sup> Entrevista com assessora da CPT/RJ.

<sup>279</sup> Entrevista com assessor do órgão de terras

<sup>280</sup> Houve cinco resistências ao despejo em áreas mistas - fins urbanos e rurais (ERJ,1987b).

<sup>281</sup> Fazenda Engenho Novo (Guaratiba), Guandú do Sena (Bangú), Cachoeira Grande (Magé), Santa Rosa (Magé), Praia Vermelha (Angra dos Reis), Fazendinha (Cabo Frio) e Praias do Sono (Parati).

e assistidas pelo governo pois, como vimos na seção 5.2., eles incentivavam a formação de associações de produtores como forma de facilitar o repasse de recursos, insumos e equipamentos agrícolas. De forma semelhante à relação estabelecida com as "lideranças" dos assentamentos decorrentes dos movimentos de ocupação, nas áreas de resistência ao despejo a relação não era via sindicato ou FETAG, mas diretamente com os posseiros através da associação, o que enfraqueceu o movimento sindical:

Era o sindicato que encaminhava documento, pedia desapropriação, dava advogado e orientação. No momento em que se discutia passar dinheiro pro trabalhador, criava-se a associação e todo o trabalho já começava a ser via associação e não via sindicato. A ponto de o sindicato nem saber das reuniões que existiam entre a associação e a Secretaria de Assuntos Fundiários. Lá eles conversavam com vários técnicos, cada um com o seu encaminhamento. No momento que eles conseguem a terra e cria-se uma associação que diz que tudo é de graça, jamais ele vai no sindicato para pagar seu sindicato. Quando você passava todos os recursos para a associação isso enfraquecia muito o sindicato. Havia também a orientação de alguns partidos de que a associação teria que se mobilizar para tirar aquela diretoria do sindicato e ela assumir o sindicato.<sup>282</sup>

Um dos assessores do aparato fundiário corrobora esta avaliação, atribuindo como uma das causas, as características internas do movimento sindical e sua forma de atuação:

A FETAG no início do Governo Brizola pressionava apenas as autoridades federais, a quem competia a desapropriação para fins de Reforma Agrária. A FETAG aparecia eventualmente em um determinado conflito de uma área do sindicato que tinha bom relacionamento com a FETAG, a FETAG nunca apareceu para discutir questão nenhuma de Parati porque não tinha entrada lá. Em Magé, por exemplo, o sindicato participou de todas as discussões (Fazendas Santa Rosa, Morro das Cinzas e Cachoeira Grande), porque o sindicato era ligado à FETAG. Normalmente a discussão sempre foi com os assentados em si. A FETAG procurava o governo em função de coisas isoladas e o governo discutia com o mutirão, associação, etc.; nós não discutimos com os sindicatos rurais.<sup>283</sup>

Se, conjunturalmente, o Governo Brizola atuou de modo favorável aos movimentos sociais no campo - greves, resistências ao despejo e ocupações de terras, por outro lado, estruturalmente, as

---

<sup>282</sup> Entrevista com membro da diretoria da FETAG.

<sup>283</sup> Entrevista com assessor do aparato fundiário.



demandas de política fundiária e de política agrícola foram internalizadas no Estado através de diferentes aparatos - CAF (posteriormente SEAF) e Secretaria de Agricultura, respectivamente<sup>284</sup>, o que dividia e enfraquecia o seu poder de pressão, dado que não houve uma integração institucional das políticas voltadas para o agro fluminense.

A ação do Estado e de seu pessoal nos assentamentos e áreas de resistência ao despejo, após a conquista da terra, significou uma intervenção e direcionamento no processo organizativo das famílias, permeados por visões pessoais e político-partidárias, para o que contribuiu o perfil e objetivos dos que lutavam por terra, a forma de atuação de suas entidades de apoio e representantes e a relação estabelecida entre eles.

---

<sup>284</sup> Ressalte-se que, devido à coalizão, a Secretaria de Agricultura foi entregue ao PMDB.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a intervenção do Estado na questão fundiária, tanto ao nível dos governos federais quanto estaduais, pode ser caracterizada como uma "reforma agrária localizada ou reforma fundiária" (ALMEIDA, 1982), no sentido de desapropriar somente como último recurso para dirimir conflitos em áreas com elevada tensão social. Ao considerarmos que, desde a Lei de Terras (1850) até a última Constituição republicana (1988), a legislação agrária representa uma barreira ao acesso a terra para os "excluídos" do modelo de desenvolvimento, entendemos que a política agrária pode ser percebida como o modo pelo qual o Estado brasileiro tenta garantir de forma duradoura a não-reformulação da estrutura agrária.

Isto é verdadeiro, tudo permanece igual, apesar dos períodos de governo relativamente democrático, verificados de modo cíclico no desenvolvimento político brasileiro recente. Entretanto, esta leitura não dá conta da complexidade do aparelho de Estado: por que o Estado reconhece a existência da questão agrária, formulando políticas e criando órgãos para executá-la? Por que até os regimes políticos autoritários não deixam de fazer referências a esta questão, mesmo sob as mais diversas percepções e formulações ?

Trata-se de uma forma de Estado que não está acima das classes (Estado-sujeito) ou que atua por influência exclusiva dos interesses dominantes (Estado-instrumento), mas sim de um campo e processo estratégicos que condensa em seus aparatos uma relação de forças entre classes, mantendo e reproduzindo no seu interior a relação dominação-subordinação (POULANTZAS, 1986).

Desta forma, descartamos também a interpretação comum de que "o Estado agiu à reboque dos movimentos de luta pela terra", como uma correia de transmissão, pois o Estado elabora e dá forma às pressões.

A reforma da estrutura agrária ou mesmo a implementação de uma "reforma fundiária", tem como pré-requisito a alteração da correlação de forças existente na sociedade brasileira, que é internalizada e reproduzida pelo Estado, através de seus diferentes aparatos.

O período de análise (1983-1987) se insere numa conjuntura internacional de queda ou decomposição de regimes políticos autoritários e de expansão das atividades da social-democracia no terceiro mundo, enquanto a nível nacional, em uma conjuntura de politização da questão agrária e de intensa mobilização na luta pela terra. Nesta conjuntura o Estado brasileiro internalizou e condensou em seus aparatos, também através do pessoal do Estado, uma correlação de forças que foi se constituindo e evoluindo na sociedade civil.

No decorrer da pesquisa, verificamos que os conceitos elaborados por Claus Offe melhor possibilitam analisar a lógica interna do Estado. A transformação dos interesses/exigências em "políticas" é mediada por critérios e mecanismos de seletividade do Estado, que se apresentam sob a forma de filtros, um anteposto ao outro, cujo resultado final são práticas efetivas que visam compatibilizar os interesses contraditórios envolvidos (OFFE,1984). Quando se trata de tema estrutural e/ou conjunturalmente passível de tratamento político pelo Estado, estes filtros são "adequados" à nova relação de forças, de modo a reproduzir a imagem do Estado-neutro - agente do interesse geral da sociedade.

Neste século, somente dois governos estaduais, de orientação trabalhista, Roberto Silveira/Celso Peçanha (PTB - 1959/62) e Leonel Brizola (PDT - 1983/87), em conjunturas nacionais de intensa politização da questão agrária, internalizaram a luta pela terra no Estado e procuraram de alguma forma encaminhar os conflitos fundiários fluminenses.

Após o golpe de 64, o Governo Brizola representou um ponto de inflexão na relação Estado-luta pela terra no Rio de Janeiro. Todavia, a construção deste relacionamento não se deu por uma proposta política prévia, mas em meio a intensa mobilização popular pois, como vimos, de questão não-essencial na campanha eleitoral de 1982 e posteriormente definida em grandes linhas no Programa de governo, a questão agrária foi paulatinamente crescendo de importância no interior do Estado.

Este aspecto nos remete a outro importante fator na gestação da política de Estado. No regime representativo, todos os partidos políticos objetivam a conquista, uso e manutenção do "poder governamental", pelo qual se expressa o "poder estatal". Neste sentido, a ação do Poder Executivo é norteadada pela necessidade de se legitimar junto ao eleitorado, implicando em redefinições dos mecanismos de seletividade do Estado e levando ao surgimento de tensões no interior do Estado que revelam as contradições nele internalizadas. No caso dos Estados-Federados, face às características

centralizadoras do regime federativo brasileiro, este processo de legitimação se dá principalmente através de propostas voltadas para as classes populares enquanto, a nível nacional, disputam por visibilidade no cenário político.

Os movimentos sociais urbanos e rurais de luta pela terra, ao revelarem a inconsistência do acervo de instituições existente para compatibilizar os interesses contraditórios entre "posseiros", "sem terra" e "proprietários" de terras, levaram o Governo Brizola a progressivamente promover a racionalização interna do Estado, que culmina com a criação de um aparato fundiário autônomo - a Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários. Este processo foi ditado pela intensificação da mobilização popular (embora não no mesmo ritmo), pela disputa entre secretários pelo encaminhamento da questão, pelas demandas específicas de um assentamento rural e pela competição política estabelecida com o governo federal e outros governos estaduais - potenciais candidatos à sucessão presidencial, na busca de imagem positiva no cenário político nacional.

Na perspectiva que adotamos, são os mecanismos de seletividade do Estado que determinam o lugar e a forma através dos quais as contradições entre grupos de interesse serão encaminhadas. Se, por um lado, a criação de aparato fundiário e a não-utilização do aparelho repressivo de Estado para conter a mobilização geraram expectativas e condições favoráveis para os movimentos de luta pela terra, por outro, devido à falta de "cultura institucional" (após 20 anos sem existir órgão de terras de qualquer tipo), a intervenção do governo foi marcada por tentativas frustradas de arrecadar terras devolutas e pela utilização maciça de decretos de desapropriação. Estas medidas legais e institucionais inseriram-se, num primeiro momento, na "política de apagar incêndios", de caráter eminentemente jurídico-legal, razão pela qual foi coordenada pela Secretaria de Justiça e causaram reflexos tanto nas reivindicações formuladas quanto no relacionamento com os outros poderes do Estado.

Na relação com o Poder Legislativo estadual, após obter maioria parlamentar na Assembléia Legislativa, o governo atuou através de estruturas paralelas (secretarias extraordinárias), o que reforçou o esvaziamento deste espaço estrutural já realizado pela ditadura militar e o "estatismo autoritário". No que se refere ao Poder Judiciário, dado que a lei também é um campo de disputa, o Executivo encontrou brechas na legislação federal ("desapropriação por utilidade pública para fins de reforma agrária") que garantiram a permanência das famílias na terra, legitimando seus movimentos e criando fatos políticos pois na maioria das áreas protegidas pelos decretos, não se conseguiu retirar os

"trabalhadores rurais" ou os "assentados" que lutaram pela terra.

Se, por um lado, as medidas legais e institucionais revelavam e conformaram uma correlação de forças favorável aos movimentos de luta pela terra, por outro, a coalizão política e entrega da Secretaria de Agricultura ao PMDB implicou na internalização no Estado de uma oposição às diretrizes constantes no Plano de governo, no esvaziamento da SAA, em problemas de inconsistência interna do aparelho de Estado e divisão do poder de pressão dos movimentos, cujas demandas passaram a ser encaminhadas a diversos aparatos do Estado, principalmente aquelas específicas de um assentamento rural, o que se distanciava das propostas do Plano de governo.

A implementação da política agrária do Governo Brizola teve sua dinâmica dada particularmente pela forma de atuação do pessoal do Estado lotado no aparato fundiário, tanto por sua relação com a "elite estatal" quanto com os movimentos de luta pela terra. A perda de nitidez entre o "pessoal do Estado" e "pessoal do movimento" ("dupla militância") foi perpassada por concepções políticas pessoais, interesses político-partidários e critérios de racionalidade da ação político-administrativa estatal-legal, efetividade e consenso político (OFFE, 1984).

No Governo Brizola, dadas as características dos movimentos de luta pela terra, o perfil e objetivos das famílias, o tipo de lideranças que emergiram, a não-vinculação orgânica com seus mediadores e representantes e a forma de atuação do pessoal do Estado, a relação Estado-luta pela terra não se deu de maneira institucionalizada, mas diretamente com as famílias envolvidas, o que reforçou a "despolíticação" dos espaços estruturais (Secretaria Estadual do Movimento dos Sem Terra e FETAG) já realizada pelos movimentos.

Devido às características da luta pela terra no período pesquisado - concentrada na Região Metropolitana do estado e da forma de atuação do aparelho repressivo e do aparato fundiário, o Governo Brizola não teve posta em cheque sua política de alianças, quer com os interesses dominantes do campo, quer com os movimentos de luta pela terra. Esta política de alianças, estava em sintonia tanto com a "prática trabalhista" (pré-64) quanto com a "prática social-democrata" que o discurso pedetista procurava sintetizar e era verbalizada pelo "socialismo moreno" da seguinte forma: "o PDT é uma coluna vertebral, com costelas à direita e à esquerda".

Como já dissemos, a intervenção do Governo Brizola na questão agrária fluminense deu-se, e procurou-se interpretá-la, em uma conjuntura de intensa politização da questão agrária e de disputa

com outras forças políticas por propostas e medidas efetivas para encaminhamento desta questão. Neste sentido, entendemos que esta dissertação de mestrado aponta para a necessidade de realização de uma análise comparativa com experiências vividas por governos de outras unidades federativas neste período (1983 - 1987).

**ANEXO 1**

MAPA

## ANEXO 2

### TABELAS

#### TABELA 1

VOTAÇÃO POR CARGO E PARTIDO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: 1982  
(Em porcentagens de votos sobre o total apurado)

CARGO	PDT	PDS	PMDB	PTB	PT	BRANCOS <u>E NULOS</u>
GOVERNADOR	31,4	28,1	19,8	9,8	2,8	8,1
SENADOR	30,1	26,4	19,2	9,1	2,7	12,4
DEP. FEDERAL	29,1	25,7	19,4	9,2	2,6	14,0
<u>DEP. ESTADUAL</u>	<u>27,8</u>	<u>25,1</u>	<u>19,3</u>	<u>9,0</u>	<u>2,6</u>	<u>16,2</u>

**Fonte:** Mapas Eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. In: SOUZA(1985:10).



**TABELA 2**

CONFLITOS DE LUTA PELA TERRA, NUMERO DE DECRETOS DE DESAPROPRIAÇÃO E ÁREA, POR DESTINAÇÃO E LOCALIZAÇÃO			
LOCALIZAÇÃO	Nº DE CONFLITOS	Nº DE DESAPROP	AREA (ha)
<b>MUNICIPIO RJ</b>			
-área rural	3	2	276
-área urb/rural	2	2	114
-área urbana	37	11	84
<b>SUBTOTAL</b>	<b>42</b>	<b>15</b>	<b>474</b>
<b>REGIAO METROPOLITANA(*)</b> (exceto mun. RJ)			
-área rural	24	9	6541
-área urb/rural	2	2	257
-área urbana	18	10	231
<b>SUBTOTAL</b>	<b>44</b>	<b>21</b>	<b>7029</b>
<b>OUTROS MUNICIPIOS</b>			
-área rural	17	3	811
-área urb/rural	1	1	-
-área urbana	2	-	-
-indígena	1	1	700
<b>SUBTOTAL</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>811</b>
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	<b>41</b>	<b>9014</b>

**FONTE:** ERJ (1987b)

(\*) Região Metropolitana: Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, So Gonçalo e So Joo de Meriti.

**TABELA 3**

NOME	LOCALIDADE/ MUNICÍPIO	USO U/R R	Nº DECRETO DE DESAPROP.	FORMA DE LUTA
Engº Novo	Guaratiba	x	7461 - 09.08.84	resistência
Mato Alto	"	x	8553 - 06.10.85	"
Matriz	"	x	7206 - 15.03.84	"
S.Leocádia	C. Grande	x	"	"
G. do Sena	Bangu	x	8936 - 24.04.86	"
Capivari	D. Caxias	x		"
QuebraCoco	"	x		"
S.Lourenço	"	x	7588 - 21.08.61	"
Ieréa	"	x	"	"
Engºd'Agua	Itaborai	x	"	"
Quissamã	"	x	"	"
Itapacorá	"	x	"	"
Coutinhos	"	x	"	"
CachGrande	Magé	x	7955 - 28.12.84	"
Santa Rosa	"	x	8521 - 21.10.85	"
Inhomirim	"	x	"	"
M.Cinzas	"	x	9364 - 14.11.86	"
F. Santana	Mangaratiba	x		"
Faz.Rubião	"	x		"
FazItapeba	Maricá	x		"
Faz. Inoã	"	x		"
Ponta Negra	"	x		"
Engº Mato	Niterói	x	7577 - 02.08.61	"
Cpo.Alegre	Nova Iguaçu	x	9365 - 13.02.87	ocupação
Normandia	"	x	7206 - 25.11.60	resistência
Guandu	"	x		"
PqeEstoril	"	x		"
Pedra Lisa	"	x	8952 - 07.05.86	ocupação
SítioVelho	"	x		resistência
F.V.União	Paracambi	x	8437 - 21.09.85	ocupação
Itaitindib	São Gonçalo	x	8973 - 15.05.86	resistência

Bracui	A. dos Reis		9347 - 13.11.86	indígena/res.
Gracutaia	"	x		resistência
Japuiba	"	x		
P.Vermelha	"	x	9317 - 29.10.86	resistência
SapucaiaN.	Araruama	x	"	
S.V. Paulo		x	"	
C. Novos	Cabo Frio	x	"	
Fazendinha	"	x	8951 - 06.05.86	
Faz.Jororó	C. Macacu	x		
Faz.Stª Fé	"	x		
S.Domingos	C. Macabu	x		ÁREA DO ESTADO ocup/tranf.
F.E.Italva	Italva	x		ÁREA DO ESTADO
Iririmir	Parati	x		resistência
Paratimirim	"	x		
P. do Sono	"	x	9655 23.02.87	
CachBagres	Rio Bonito	x		
MonteVerde	Saquarema	x		
Passarinho	S. Jardim	x		
Conquista	Valença	x		ÁREA DO ESTADO ocupação

**Fonte:** ERJ (1987b)

**TABELA 4****NÚMERO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS POR ANO, USO E LOCALIZAÇÃO**

	60	82	83	84	85	86	87	TOTAL
<b>URBANO</b>								
RJ	-	-	3	9	23	2	-	37
RM	-	-	-	4	10	4	-	18
OM	-	-	-	-	2	-	-	2
subtotal	-	-	3	13	35	6	-	57
<b>URB/RUR</b>								
RJ	-	-	-	-	1	1	-	2
RM	-	-	-	1	1	-	-	2
OM	-	-	-	-	-	1	-	1
subtotal	-	-	-	1	2	2	-	5
<b>INDÍGENA</b>								
OM	-	-	1	-	-	-	-	1
<b>RURAL</b>								
RJ	-	-	-	3	-	-	-	3
RM	1	3	-	4	12	3	1	24
OM	-	-	4	6	2	4	1	17
subtotal	1	3	4	13	14	7	2	44
<hr/>								
TOTAL	1	3	8	27	51	15	2	107
% / ANO	0,9	2,8	7,5	25	48	14	1,8	100

Fonte: ERJ (1987b). (RJ - Município do Rio de Janeiro, RM - Região Metropolitana, OM - Outros Municípios)

**ANEXO 3****AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE UM GOVERNO ESTADUAL  
E A LEGISLAÇÃO AGRÁRIA FLUMINENSE****INDICE****INTRODUÇÃO****1. FORMAÇÃO DE ESTOQUE DE TERRAS**

- 1.1. Discriminação de Terras Devolutas
- 1.2. Desapropriação de Terras

**2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

- 2.1. Legitimação de Posse
- 2.2. Usucapião Especial
- 2.3. Contratos Agrários: arrendamento e parceria
- 2.4. Termo de Cessão de Uso e Concessão de Direito Real de Uso

## **INTRODUÇÃO**

O Brasil, com a promulgação da Constituição de 1891, consolidou sua transformação de um Estado (Império) unitário em uma República Federativa, outorgando-se aos Estados-membros autonomia político-administrativa, também no que se refere ao patrimônio fundiário, ao transferir-lhes as terras devolutas existentes em seus territórios.

A natureza jurídica do Estado Federal impõe que os Estados-membros, apesar de poderem elaborar suas constituições, não tem a faculdade de determinar a sua competência. É a União que determina a própria competência e a dos Estados-membros. Assim, as constituições estaduais devem respeitar os princípios constitucionais fixados pela União. São estes princípios que regem a constitucionalidade tanto das leis estaduais quanto federais.

A estruturação do Estado-militar autoritário correspondeu, por um lado, à excessiva centralização de poderes e principalmente atribuições na União (Estado Federal) e, por outro, a um esvaziamento político e econômico das unidades da federação (Estados-Federados), o que reduz sensivelmente suas possibilidades de atuação e as leva a um constante relacionamento de caráter subordinado, como por exemplo, para a obtenção de repasses de verbas, arrecadadas em seus territórios, ou eleição de seus estados para implantação de projetos do governo federal.

No que se refere à possibilidade de ação dos governos estaduais quanto à questão fundiária, criado um órgão de terras, o governo defronta-se principalmente com os seguintes problemas: (a) constituição de um estoque de terras para projetos de assentamento de trabalhadores rurais, (b) regularização fundiária, tanto dos assentados quanto das ocupações de boa-fé já existentes e, (c) a eleição de adequados instrumentos legais para estes fins.

### **1. FORMAÇÃO DE ESTOQUE DE TERRAS**

Excetuando-se o patrimônio fundiário estadual, identificável através do cadastro de terras públicas, passaremos a listar e analisar os instrumentos de competência de um governo estadual para incorporar terras ao seu patrimônio.

### 1.1. Discriminação de Terras Devolutas

O Instituto de Terras Devolutas provém de uma forma de concessão de terras promovida pela Coroa Portuguesa no Brasil, já amplamente utilizada em Portugal a partir de 1375 - a sesmaria<sup>285</sup>. Aos seus beneficiários era exigido, além do pagamento do sesmo (sexta parte do que fosse produzido ou extraído da terra), demarcar a área, morar no imóvel e cultivá-lo. Entretanto, com a promulgação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18/9/1850), quando a terra passou a ser considerada como mercadoria e não mais podia ser doada pelos reis, é estabelecida uma série de novas obrigações para os donos de sesmarias. O não cumprimento de qualquer destas cláusulas resolutivas implicava na anulação da doação, isto é, seu beneficiário deveria devolver as terras, daí surgindo a "**terra devolvida**" ou "**terra devoluta**".

Desde a Lei de Terras de 1850, passando por todas as Constituições Republicanas (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969), permanece inalterada sua definição. Desta forma são terras devolutas, aquelas que "não se achavam aplicadas a algum uso público; não se achavam no domínio particular por qualquer título legítimo; não foram dadas por sesmarias revalidadas; e, nem se achavam ocupadas por posses legitimadas".

Com o advento da República, as províncias transformaram-se em estados, com responsabilidade jurídica e patrimônio. Quanto ao patrimônio fundiário, a Constituição de 1891 assim distribuiu as terras devolutas:

a) terras devolutas da União: as situadas no Distrito Federal, nos territórios federais e na faixa ao longo das fronteiras;

b) terras devolutas dos estados: as situadas dentro de seus respectivos territórios, exceto as existentes na faixa ao longo das fronteiras.

Desta forma, desde 1891, os Estados-Federados são detentores das terras devolutas neles existentes. O processo discriminatório de terras devolutas objetiva, não só, mas principalmente identificar, medir, demarcar e arrecadar (registrar em cartório) para o patrimônio público suas terras devolutas. Todavia, os instrumentos legais para sua efetiva identificação (e posterior destinação) demoraram décadas...

A Constituição de 1946, determinava que "Os Estados assegurarão aos posseiros de terras

devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição de até 25 ha (ARRUDA, 1986:33). Por sua vez, o Estatuto da Terra, editado pelo primeiro governo militar, destinava às terras devolutas a finalidade prioritária de Reforma Agrária (BRASIL, 1964). Entretanto, ambas eram apenas "letra morta", pois a Lei nº 3.081 (22.12.56) vigente quando da criação do Estatuto da Terra, previa que a discriminação só poderia ser feita judicialmente (AJUP/FASE, 1986).

A Lei nº 6.383, de 07.12.76 (BRASIL, 1976), que dispõe sobre o processo de discriminação de terras devolutas da União, revogou a Lei nº 3.081 e foi sancionada por Geisel para atender aos novos interesses da ditadura militar principalmente na Amazônia Legal após o abandono da "colonização oficial com fins sociais" (SUSSEKIND, 1977). Seus principais pontos são os seguintes:

a) o processo discriminatório passou a ser administrativo (conduzido pelo órgão de terras) ou judicial, quando esgotadas as possibilidades da fase administrativa para arrecadar as terras devolutas;

b) com a fase administrativa, o órgão de terras passou a ter competência para arrecadar sumariamente as áreas onde fosse constatada a inexistência de títulos e registros públicos, isto é, por ato do presidente do órgão fundiário, sem intervenção do poder judiciário;

c) esta lei delegou competência aos governos estaduais para instaurarem procedimentos discriminatórios em seus territórios, ressalvando que somente podem fazê-lo por "intermédio de órgão estadual específico, ou através do INCRA, mediante convênio".<sup>286</sup>

Na realidade, os governos militares utilizaram-se do procedimento discriminatório principalmente na Amazônia Legal, para promover a regularização fundiária do "grilo" nas terras arrecadadas. Além da lei que trata das discriminações de terras devolutas conter artigos que abrem as portas para "acordos", no mesmo ano dessa lei são criadas as Exposições de Motivo nº 005/76 e 006/76, que assumiram força de lei e facilitaram por demais a regularização dos "grilos" pelos Projetos Fundiários, que viabilizaram a segunda etapa da colonização oficial - "assentamento de grandes consórcios".<sup>287</sup>

Analisando a Lei de Discriminação de Terras Devolutas Estaduais sancionada pelo Governo

<sup>285</sup> Sobre esta forma de concessão de terras, ver: GUIMARÃES (1968), LIMA (1980; 1984) e AJUP/FASE (1986).

<sup>286</sup> Várias unidades federativas a partir desta lei criaram órgãos de terras para encaminhamento da questão fundiária, com objetivo de arrecadar suas terras devolutas, bem como captar recursos do INCRA para estes fins - ITERAM, ITERPA, ITERCE, ITERBA, etc.

<sup>287</sup> Ver: SUSSEKIND (1977), GUANZIROLI (1984) e AJUP/FASE (1986).



Chagas Freitas,, e os decretos que a regulamentaram<sup>288</sup>, verifica-se tratar-se de uma cópia literal da Lei de Discriminação de Terras Devolutas da União (BRASIL, 1976;1981). Algumas alterações foram realizadas no sentido de adaptar a lei estadual às especificidades de um Estado-Federado e à estrutura orgânica do governo fluminense. Por não possuir órgão específico de terras, a iniciativa do processo discriminatório administrativo cabia à Secretaria de Agricultura e Abastecimento que, através de ato conjunto com o Secretário de Justiça, poderia criar a Comissão Especial de Discriminação de Terras Devolutas, composta por três membros: um presidente (Procurador do Estado) que fica com poderes de representação do Estado; um membro técnico (engenheiro agrônomo da SAA) e um secretário (representante do Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado). O apoio administrativo à discriminatória seria dado por outras secretarias de Estado, o que implica em maior esforço de planejamento e coordenação das atividades pela Comissão Especial, quando comparado às unidades federativas que possuíam um órgão de terras.

A lei estadual determinava que a eleição das áreas a serem discriminadas deveria obedecer às seguintes prioridades<sup>289</sup>: "a) áreas onde existam maiores tensões sociais", enquanto para a lei federal basta a "existência de tensão social"; "b) áreas de maior concentração de famílias"; a lei federal explicita: "famílias de agricultores"; c) "áreas de maior produção rural, efetiva ou potencial"; por sua vez, a lei federal restringe-se a "maior concentração de produção rural".

Eleita a área, cabe à Comissão Especial, com a colaboração de outros órgãos estaduais, elaborar o "memorial descritivo da área", que envolve a definição do perímetro do polígono, levantamento cartorial para identificar os registros das transcrições das propriedades e suas cadeias sucessórias, o rol das ocupações conhecidas e o diagnóstico técnico da área (dados sobre clima, topografia, vias de acesso, aptidão agrícola dos solos, etc.).

A lei estadual, como também a federal, não determina prazo para conclusão desta etapa inicial, que é fundamental para o sucesso da discriminação. Este depende da lisura com que é feito o levantamento cartorial, que permite conhecer a origem desses títulos (Sesmaria, Lei de Terras de 1850, outras concessões do Estado, etc.), com a finalidade de avaliar a validade destes documentos: se são

---

<sup>288</sup> ERJ(1981; 1982; 1982a).

<sup>289</sup> Diferente da lei federal, não é ressaltada a necessária presumível presença de terras devolutas na área a ser eleita.

títulos de propriedade de boa-fé ou titulação duvidosa (vícios na sucessão dominial, alteração de divisas, etc.), decorrentes das diferentes formas de grilagem, nas quais inclui-se a "fabricação" de títulos de propriedade, às vezes com a conivência dos oficiais dos cartórios de registros de imóveis.

Instaurado o procedimento discriminatório administrativo, o Presidente da Comissão Especial comunicará o fato a todos os escritórios de Registros de Imóveis da jurisdição que, a partir de então, ficam proibidos - sem o prévio conhecimento daquele - de efetuar matrícula, registro, inscrição ou averbação relativos aos imóveis total ou parcialmente incluídos na área a ser discriminada. Caso contrário, o Oficial de Registro de Imóveis infrator incorrerá nas penas do crime de prevaricação. Além de suspender o registro de contratos de compra e venda, etc., o principal efeito desta medida legal é suspender as ações de despejo, posto que somente pode entrar com ação de despejo contra famílias de trabalhadores rurais (posseiros, arrendatários, parceiros, etc.), o legítimo proprietário, o que só ficará definido e reconhecido pelo Estado ao fim do processo discriminatório. Da mesma forma, iniciada a discriminatória, não será permitida "a alteração de quaisquer divisas na área discriminada, sendo defesa a derrubada da cobertura vegetal, a construção de cercas e transferências de benfeitorias a qualquer título".

A seguir, deve ser publicado no Diário Oficial e na imprensa local o "Edital de Convocação", cuja repetitividade é determinada na lei. Este edital "será dirigido, nominalmente, a todos os interessados proprietários, ocupantes, confinantes certos e respectivos cônjuges, bem como aos demais interessados incertos ou desconhecidos", para que, no máximo em 60 dias, apresentem a Comissão Especial seus títulos, documentos e informações de interesse. Desta maneira, repassa-se aos ocupantes, a qualquer título, o ônus da prova de sua propriedade ou posse: o que não é comprovadamente do domínio privado é público.

Constituído o processo individual, com a documentação apresentada pelos interessados e apensando-se os processos de outros pretendentes sobre a mesma área (superposição de títulos, litígios - titulação duvidosa), deve ser realizada uma vistoria técnica do imóvel para identificar o ocupante e a ocupação (benfeitorias, exploração agropecuária, materialização do imóvel, cobertura vegetal, etc.), com vistas a subsidiar a Comissão Especial para a futura concessão dos Termos de Reconhecimento cabíveis. Este aspecto será tratado mais adiante quando discutiremos todas as formas de Regularização Fundiária de competência do governo estadual.

Encerrado o prazo do "Edital de Convocação", o Presidente da Comissão Especial, no prazo máximo de 30 dias, "deverá pronunciar-se sobre as alegações, títulos de domínio, documentos dos interessados e boa-fé das ocupações, mandando lavrar os respectivos Termos" (ocupações legitimáveis ou não, domínio de boa-fé, titulação duvidosa, etc.). Os interessados serão notificados, por ofício, para, no prazo não superior a 30 dias, "celebrarem com o Estado os termos cabíveis, através do Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado". Proferida a decisão da Comissão Especial dá-se por encerrada a fase administrativa do processo discriminatório, devendo seu resultado ser "comunicado à Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento e ao Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado, cabendo a este providenciar, quanto às terras devolutas discriminadas, a arrecadação, o registro imobiliário, em nome do Estado, e o cadastramento como bens integrantes do patrimônio estadual".

A discriminação judicial será promovida pela Procuradoria Geral do Estado, quando o processo administrativo for dispensado (a lei federal acrescenta: "ou interrompido por presumida ineficácia"), contra aqueles que não atenderem ao Edital de Convocação ou à notificação para assinatura dos Termos cabíveis, contra aqueles que alteraram divisas, construíram cercas, etc. durante a discriminatória administrativa sem o assentimento do representante do Estado e contra aqueles em que seja reconhecida a existência de dúvidas sobre a legitimidade do título de propriedade (grilagem, vários títulos sobre o mesmo imóvel, etc.).

Na fase administrativa da ação discriminatória, a lei determina que sua conclusão deve se dar no prazo máximo de 120 dias, contados a partir da segunda publicação do Edital de Convocação no Diário Oficial do Estado. Neste prazo não está computado o tempo necessário para realização do levantamento cartorial dos títulos e registros e suas cadeias sucessórias, que vai depender de três variáveis: tamanho da área a ser discriminada, sua estrutura fundiária (quanto mais existirem e maiores forem os latifúndios na área a ser discriminada, menor o tempo necessário), e quantidade de títulos que foram "fabricados".

Por seu turno, a fase judicial da discriminatória não tem prazo para ser concluída. A lei limita-se a determinar que "será observado o procedimento sumaríssimo de que trata o Código Civil" e que ela "tem caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento". Em outras palavras, pode levar vários anos até que o juiz defina: 1) se a área é de domínio público ou privado; 2) no caso de

titulação duvidosa, qual é o legítimo detentor de domínio, entre mais de um pretense proprietário de uma mesma área, ou se nenhum deles. Isto significa que a discriminação judicial pode ultrapassar o prazo de mandato do governo que instaurou a ação discriminatória, podendo seu sucessor não ter o mesmo interesse em sua conclusão. Nos casos de titulação duvidosa, abre-se a possibilidade de acordos entre grileiros e Estado, onde o grileiro pode perder parte da terra para o Estado, mas em compensação terá o restante da área regularizada. Por esse caminho, é possível se descaracterizar, durante a ação judicial, os objetivos propostos quando de sua instauração - arrecadar terras devolutas, legitimar posses e assentar trabalhadores rurais sem terra.

Outro aspecto negativo da discriminação judicial diz respeito à indenização (terra e benfeitorias) que o Estado é obrigado a pagar para aqueles que adquiriram de boa-fé uma área grilada por algum dos seus antigos "proprietários", quando constatado, no curso do processo judicial, que o título apresentado é falso e que a terra é devoluta - domínio público. O valor da indenização da terra nua e das benfeitorias existentes, dependendo da destinação destes imóveis (agropecuária, sítios de lazer, etc.) e do número de casos que ocorrem na área discriminada, poderá inviabilizar financeiramente um governo estadual para concluir a discriminação judicial.

A necessária avaliação a que me referi anteriormente, diz respeito a existência ou não de terras devolutas, e é subsidiada basicamente pela pesquisa cartorial a ser realizada minuciosamente após a instauração da ação discriminatória. Desta forma, são ampliadas as possibilidades da discriminação resultar efetivamente em arrecadação de terras para o estoque fundiário do Estado (discriminação administrativa). Por outro lado, reduzem-se sensivelmente os elevados custos financeiros e políticos de uma tentativa mal sucedida.

Findo o levantamento dos títulos registrados em cartório, poderão ocorrer três situações, quanto aos aspectos jurídicos da propriedade da terra, na área discriminada:

a) a área coberta por títulos de propriedade é menor que a área discriminada. Isto aponta para a existência de terras devolutas e para o sucesso da discriminação administrativa;

b) a área coberta por títulos de propriedade é igual a área discriminada. Em princípio indica a inexistência de terras devolutas na área discriminada;

c) a área coberta por títulos de propriedade é superior a área discriminada. Neste caso a fase judicial da discriminação é obrigatória, para dirimir as dúvidas sobre a validade dos títulos existentes.

Nas duas primeiras situações poderão ser ampliadas as áreas não cobertas por títulos ("a") ou surgirem ("b") com a realização do levantamento da cadeia sucessória destes títulos. Entretanto, os títulos sobre os quais pairam dúvidas quanto à sua validade serão encaminhados obrigatoriamente para a fase judicial. Na última situação ("c"), a plotagem dos títulos em Planta Cadastral pode permitir visualizar a concentração espacial da titulação duvidosa, podendo ocorrer que a superposição de títulos não cubra toda área discriminada e que surjam, no restante da superfície discriminada, áreas sem titulação. Caracterizada esta possibilidade, pode-se reduzir a área a ser discriminada e assim eliminar a fase judicial da discriminatória e aumentar as possibilidades de arrecadação de terras devolutas. Uma outra pesquisa que pode ser realizada paralelamente, refere-se às ocupações (posses), no sentido de identificar sua ocorrência e concentração, pois apontam para a existência de terras devolutas na área a ser discriminada.

Este procedimento significa utilizar o principal objetivo da lei estadual de discriminação - a favor dos antigos posseiros da área em processo discriminatório e daqueles que nela podem ser assentados - que é a arrecadação sumária de terras devolutas por ato administrativo, sem a intervenção do Poder Judiciário, exigida na discriminação judicial, que pode ser demorada, onerosa e de eficácia duvidosa, como vimos.

Concluindo, a instauração de procedimento discriminatório é um importante instrumento que o governo estadual pode utilizar para a legitimação de posses e futura titulação definitiva, como também para a formação de um estoque de terras visando futuros assentamentos de trabalhadores rurais sem terra. Isso desde que, de posse daqueles levantamentos, o governo estadual eleja áreas onde as possibilidades de arrecadação sumária sejam maiores, resultando em respostas rápidas e de baixo custo, à intervenção do Estado em sua estrutura fundiária.

## 1.2. Desapropriação de Terras

Desapropriar significa: "privar alguém da propriedade de; expropriar; desapossar". Todavia, ao analisarmos a legislação brasileira que trata da matéria, veremos que a desapropriação "parece, mas não é", efetivamente, uma exceção ao direito de propriedade.

A partir da Constituição outorgada no Império (1824) e em todas as outras, a garantia ao direito de propriedade, "em toda sua plenitude" e sem restrições quanto ao seu tamanho, conviveu lado a lado

com a possibilidade de desapropriação. Esta última variou ao longo dos anos segundo a competência legal para sua decretação e o objetivo a que se propunha e, quanto ao valor, época e forma de pagamento da indenização.<sup>290</sup>

Na primeira constituição republicana (1891) foi aberta a possibilidade de Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública, mediante "indenização prévia" (alterada, pela carta de 1934, para "indenização prévia e justa"). Este tipo de desapropriação foi mantido em todas as outras constituições. Todavia, somente 50 anos depois, em pleno Estado-Novo, Vargas regulamenta a Desapropriação por Utilidade Pública, que vigora até os nossos dias, através do Decreto-Lei nº 3.365, de 21.12.41, determinando que o pagamento será justo, prévio e em dinheiro e delegando competência para sua declaração, além da União, aos Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e ao Poder Legislativo.<sup>291</sup>

A Constituição Liberal de 1934 foi a primeira a opor à propriedade um "interesse social ou coletivo". Entretanto, a interpretação do que seja isso foi remetida para leis especiais. Este tipo de desapropriação não foi mencionado na Constituição outorgada em 1937, no início do Estado-Novo. Apenas na Constituição de 1946 foi admitido o interesse social como fundamento para a desapropriação, cuja indenização também deveria ser "justa, prévia e em dinheiro".

Com base nesta última Constituição, dezesseis anos depois, João Goulart sancionou a Lei nº 4.132, de 10.09.62, que definiu os casos de desapropriação por interesse social e dispôs sobre sua aplicação. Diferente do Decreto-Lei de 1941, esta lei foi aprovada pelo Congresso Nacional. A Lei de 1962 determinou que a indenização seria "prévia, justa e em dinheiro".

Reflexo da composição do Congresso Nacional, de maioria não-reformista, a leitura dos seis artigos desta lei permite-nos dividi-la em duas partes:

1ª) reformista: que mantém a delegação de competência aos Estados, determina que só será decretada "para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social" (esboçando o que viria a se chamar, em futuro breve, "a função social da terra") e consegue a inclusão de 6 dentre os 8 casos que foram considerados de interesse social para os efeitos desta lei (um

---

<sup>290</sup> Os dados que aqui serão apresentados sobre as constituições foram extraídos de ARRUDA (1986).

<sup>291</sup> Os dados que serão citados, sobre as leis que tratam da desapropriação, foram extraídos da própria legislação e de PRESSBURGUER (1987).

item foi vetado)<sup>292</sup>;

2ª) que descaracteriza e inviabiliza, técnica e economicamente, a primeira parte:

a) descaracterização: pagar justa indenização para desapropriar uma propriedade injusta socialmente;

b) economicamente: "promover a justa distribuição da propriedade" através do pagamento de justa indenização, prévia e em dinheiro, considerando-se que, dada nossa estrutura fundiária, quase todo o país pode ser considerado de interesse social para fins de desapropriação;

c) tecnicamente: dada a importância deste aspecto, julgamos necessário destacar dois trechos desta lei:

"Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; (...)

p.1º O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóvel rural cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais de seu solo e sua situação em relação aos mercados"(BRASIL,1962)

Principalmente por este motivo, a União e os Estados, quanto aos imóveis rurais, ficaram totalmente impossibilitados, naquele momento, de intervir em suas estruturas fundiárias, visto que as limitações impostas, ou melhor, a exclusão a que se refere o p.1º acima citado, derivou na definição destes imóveis como "empresas rurais" no Estatuto da Terra (1964) e tiveram fixados os parâmetros regionais e de área mínima agricultável pelo Decreto nº 55.891, de 31.3.65 (ZIBETTI,1981). Ou seja, somente após quase três anos ficou-se sabendo quais imóveis rurais estavam excluídos da Desapropriação por Interesse Social.<sup>293</sup>

---

<sup>292</sup> O item VIII do art. 2º alinha, ao lado dos casos de verdadeiro interesse social para desapropriação, no mesmo nível de importância, "a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriadas ao desenvolvimento de atividades turísticas".

<sup>293</sup> Mais recentemente, durante o governo Sarney, naquilo que ficou conhecido como PNRA, foi inventado o "latifúndio produtivo" que se consolidou na Constituição de 1988. Isto demonstra que sempre é possível piorar, i.e., na questão fundiária o "Congresso Constituinte" de 1988 representou um retrocesso inclusive em relação a Constituição de 1946, que rege os princípios da lei de desapropriação por interesse social.

Após o golpe de 64 foram eliminados progressivamente todos os óbices legais para implementação da Reforma Agrária no país. A Emenda Constitucional nº 10, de 09.11.64, à Constituição de 1946, foi o primeiro passo. Com ela, a ditadura inseriu na legislação, que trata da Desapropriação por Interesse Social, o que 18 anos de luta parlamentar não conseguiram: a indenização do valor da terra nua passava a ser em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em até 20 anos, com cláusula de exata correção monetária.

Contudo, alguns pontos devem ser destacados para uma perfeita compreensão do que era esse aparente paradoxo, ou "uma idéia fora do lugar":

a) excluíam-se os governos estaduais da possibilidade de fazê-lo, visto que sua decretação passava a ser de exclusiva competência da União, por decreto do Poder Executivo, e incidiria somente sobre os imóveis que contrariassem o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social e que estivessem incluídos nas zonas prioritárias, conforme fosse definido em lei (somente em 1965);

b) ao lado da prévia e justa indenização, foi assegurada a aceitação dos títulos da dívida pública, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas. Desta forma, caso o proprietário não desejasse receber parceladamente os títulos, com exata correção monetária, era possível "comprar" uma terra pública e, caso sobrassem alguns títulos, poderia pagar com eles 50% do ITR da nova propriedade...<sup>294</sup>

A Constituição de 1967 em nada alterou estas características da desapropriação por interesse social. Todavia, Costa e Silva, através do Decreto-Lei nº 554, de 25.4.1969, que "dispõe sobre desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais, para fim de reforma agrária", trouxe algumas novidades que merecem ser ressaltadas (grifos meus):

a) somente a União pode promover este tipo de desapropriação, em imóveis rurais, nas "áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária", excluindo-se "os imóveis que satisfazem os requisitos para classificação como empresa rural". O novo está em que ambas já estavam definidas e protegidas por lei;

b) a justa indenização, quando inexistia acordo, passava a ser, não mais o preço de mercado, mas "o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do imposto territorial rural, se aceito pelo expropriante". Invariavelmente, os valores declarados para tributação são sempre



inferiores ao valor real do imóvel. Desta forma, poder-se-ia conseguir uma redução substancial nos valores das indenizações para fins de Reforma Agrária. Todavia, a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, retrocedeu nesta questão: a justa indenização voltava a vigorar. Cabe ressaltar que esta Emenda Constitucional derrubou o dispositivo constitucional da indenização prévia, possibilitando a imissão do governo na posse do bem expropriado em 72 horas, para depois então conversar com o expropriário o valor do imóvel;

c) eliminando qualquer possibilidade de interferência na política fundiária que vinham e continuariam fazendo, ficou determinado no Art.12 que ao Poder Judiciário é vedado decidir se as áreas desapropriadas eram ou não casos de interesse social, para fins de Reforma Agrária.

Propositadamente, deixei para analisar agora, mais detidamente, a Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública. Já vimos que este é o único instrumento que restou aos governos estaduais, para intervir nos conflitos de luta pela terra em suas unidades. Poderia restar dúvidas sobre a possibilidade de aplicação pelos estados da Desapropriação por Interesse Social (1962) para proceder distribuição de terras. Contudo, após a edição da Desapropriação para fins de Reforma Agrária (1969), como ressalta PRESSBURGUER (1987:15):

"Tem acontecido casos de governos estaduais promoverem desapropriações mesmo sem falar em reforma agrária, com base nos dispositivos da Lei 4.132, de 1962. Mas, invariavelmente, os Tribunais tem anulado essas desapropriações, pretextando que só o governo federal tem competência para este tipo de desapropriação."

O expropriante tem um prazo de cinco anos para efetivar a desapropriação. Ou seja, após a declaração da área como de utilidade pública e neste intervalo de tempo, deve entrar com uma ação de desapropriação junto com o depósito (prévio) em dinheiro do valor que acha justo pagar. Aqui surgem os problemas de pagar um preço de mercado, o justo preço, por um imóvel cujo uso é considerado injusto socialmente. Neste momento o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o expropriado deverão entrar em acordo sobre o valor da justa e prévia indenização em dinheiro - o que é complicadíssimo de se realizar, pois passa a se tratar de uma simples relação de compra e venda. O juiz, decidindo que o valor depositado pelo Estado é baixo, designa um perito para avaliar o imóvel. Se o Estado aceita o valor e faz o depósito (ou se o valor inicialmente depositado é aceito pelo juiz), o Estado é imitado

---

<sup>294</sup> Dados extraídos de BRASIL(1975).

provisoriamente na posse do bem desapropriado. Todavia, em última instância, a desapropriação só se concretiza, com a imissão definitiva na posse, quando aquele que é desapropriado concorda com o valor depositado e levanta o dinheiro. Caso contrário, discorda e inicia-se um longo processo de discussão na justiça. Caso não se esgote em 5 anos, o decreto terá caducado.<sup>295</sup>

## 2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Além de arrecadar terras para formação de um estoque, é possível a um governo estadual, promover a regularização fundiária d/as posses anteriormente existentes e daqueles que sejam beneficiados em projetos de assentamento. Em função da orientação política do governo, as áreas podem ser tituladas definitiva ou provisoriamente, neste último caso, obrigando à destinação agropecuária do imóvel e impedindo a livre negociação por seus detentores.

### 2.1. Legitimação de Posse

Consiste no Estado reconhecer a legitimidade de uma posse em terras do seu patrimônio, abrangendo as terras já arrecadadas e aquelas identificadas como devolutas no processo discriminatório, conforme determina o decreto que regulamentou a lei estadual de discriminação de terras devolutas:

"Art. 7º - O ocupante de terras do Estado que as tenha tornado produtivas com seu trabalho e o da sua família, fará jus à legitimação de posse da área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos.

I - não seja proprietário de imóvel rural; e

II- comprove a morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de 1 (um) ano."(ERJ, 1982)<sup>296</sup>

---

<sup>295</sup> Dados extraídos de PRESSBURGUER(1987:8/9).Devemos ressaltar que, após a reforma fiscal e tributária de 1966, os governos estaduais não mais arrecadam os recursos advindos do Imposto Territorial Rural, fundamentais para a constituição de um fundo visando a a desapropriação de terras, ou seja, pagamento das indenizações "prévias e em dinheiro". Passa a constar da Constituição de 1967: "Art. 22 - Compete à União decretar impostos sobre: (...) III - propriedade territorial rural;" e mantida na Emenda Constitucional nº 1/69 (BRASIL, 1975).

<sup>296</sup>Por se tratar de uma cópia literal da lei federal, é possível a legitimação de uma área de 100 ha. Ao considerarmos a distribuição dos imóveis por estrato de área, veremos que 100 ha no RJ já pode ser visto como

Após vistoria técnica realizada pela Secretaria de Agricultura, para verificar o preenchimento destes requisitos, a legitimação da posse consiste no fornecimento de uma Licença de Ocupação (LO), por um prazo de 4 anos, quando então é realizada nova vistoria para avaliar se ainda são cumpridos aqueles requisitos, acrescido da comprovação de "sua capacidade para desenvolver a área ocupada". Tendo um parecer técnico favorável, "o ocupante terá a preferência para a aquisição do lote pelo valor histórico da terra nua", recebendo então um Título Definitivo a ser registrado em cartório.<sup>297</sup>

Durante a vigência da Licença de Ocupação (LO), esta "será intransferível inter vivos e inegociável". Ou seja, no caso do detentor da LO vender a sua posse, o adquirente não será reconhecido pelo Estado, devendo se passar mais 1 ano e nova vistoria para que se inicie novamente o processo de legitimação da posse com vistas à sua titulação definitiva. A LO "dará acesso aos financiamentos concedidos por instituições financeiras do Estado", com o aval do governo estadual. Porém deve-se considerar dois pontos: 1) como as garantias que o posseiro oferece ao banco restringem-se às benfeitorias existentes no imóvel e à futura produção agropecuária, só é autorizado a liberação de crédito para custeio da produção e não de investimentos; 2) a lei garante ao Estado o cancelamento da LO nos casos de inadimplência do ocupante junto aos bancos. Neste caso, o Estado "providenciará a alienação do imóvel, na forma da lei, a fim de ressarcir-se do que houver assegurado". A lei estadual prevê ainda uma outra cláusula resolutiva: pode ocorrer o cancelamento da LO a qualquer tempo e a desocupação do imóvel em 180 dias quando o Estado declarar a área como de necessidade ou utilidade pública.

## 2.2. Usucapião Especial

Cabe aos interessados ("posseiros") a iniciativa de usucapir, através de requerimento junto a comarca da situação do imóvel, onde será processada e julgada a ação de usucapião especial. Contudo, como o Estado fica obrigado por lei, quando solicitado, a prestar assistência judiciária gratuita e, se o desejar, orientar o posseiro para requerer o usucapião especial, como também assistir tecnicamente o requerente na medição, demarcação e elaboração de planta que individualize o imóvel para instrução processual, este instrumento pode ser elencado junto aos outros de competência de um governo

---

uma grande propriedade rural, um latifúndio!

<sup>297</sup> Valor histórico da terra nua significa que o posseiro deverá pagar o valor da terra na época de sua ocupação.

estadual, para regularizar imóveis rurais.

No art.1º da Lei nº 6.969, são estabelecidos os requisitos que devem ser preenchidos pelo pretendente para que se habilite numa ação de usucapião especial:

"Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis."(BRASIL,1981a)

Interessa ressaltar que o recurso à ação de usucapião especial abrange tanto as terras particulares quanto as terras devolutas (estaduais e federais), abrindo-se a possibilidade para que, no curso de uma ação discriminatória, a ação de usucapião especial, quando requerida, "possa ser reconhecida administrativamente, com a consequente expedição do título definitivo de domínio, para transcrição no Registro de Imóveis". Isto significa que o Presidente da Comissão Especial, ao encerrar a discriminação administrativa, deve reconhecê-la através de termo específico. Caso contrário se, "decorridos 90 (noventa) dias do pedido ao órgão administrativo, não houver a expedição do título de domínio, o interessado poderá ingressar com a ação da usucapião especial, na forma prevista nesta lei"(Art. 4º).

Desta forma o ocupante, cuja posse localizar-se em terras devolutas, poderá regularizar sua área através de um dos dois dispositivos legais: a Licença de Ocupação (LO) que somente em 4 anos pode converter-se em Título Definitivo, ou alcançar este objetivo em apenas 90 dias, a partir da data do requerimento à Comissão Especial de Discriminação - "**usucapião especial administrativa**". Se não for atendido neste prazo, pode requerer a "**usucapião especial judicial**", como prevê esta lei.

A lei de usucapião especial garante ao seu requerente a permanência na posse até que seja proferida a decisão final da causa, inclusive com a proteção do aparato policial do Estado. Pode-se visualizar duas situações concretas em que esta lei iria a favor dos posseiros que a requeriram:

a) na tentativa de expulsão violenta: "O autor...poderá requerer, na petição inicial, designação de audiência preliminar, a fim de justificar a posse, e, se comprovada esta, será nela mantido, liminarmente, até a decisão final da causa"(Art.5º);

b) nas ações de despejo: "A usucapião especial poderá ser invocada como matéria de defesa,

valendo a sentença que a reconhecer como título para transcrição no Registro de Imóveis"(Art.7º).

Como vimos, a regularização fundiária via usucapião especial depende basicamente do Poder Judiciário (também quanto a assistência jurídica gratuita), exceto nas áreas onde esteja ocorrendo uma ação discriminatória. Resta ao Poder Executivo, através de seu órgão de terras, o espaço da intermediação: assessorando os possíveis beneficiários desta lei em todas as etapas da ação; assistindo tecnicamente nos serviços topográficos e garantindo a permanência na área e a integridade física dos posseiros.

### **2.3. Contratos Agrários: arrendamento e parceria**

No Brasil, a exploração agropecuária através destes contratos que regularizam juridicamente o uso ou a posse temporária da terra, remonta ao período anterior à abolição da escravatura, mais precisamente por volta do ano de 1850, quando se dá a proibição do tráfico de escravos e a criação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18.09.1850). Essa lei determina que a terra somente poderia ser obtida através da compra, o que impossibilitou o acesso à propriedade da terra (a) aos imigrantes, que espontaneamente ou incentivados por fazendeiros ou programas governamentais vinham trabalhar principalmente na cultura do café e (b) ao que se poderia chamar de "campesinato brasileiro em formação" - índios, negros libertos, mestiços, atingidos e empobrecidos pelo regime do morgadio, agregados da fazenda - os "excluídos" (MARTINS,1986). Assim, o surgimento dos contratos agrários se deveu a fatores objetivos que conciliaram os interesses do proprietário - preservar a grande propriedade e substituir o trabalho escravo - e dos imigrantes e "excluídos", que, através da exploração da terra, pretendiam acumular divisas, vendo nos contratos agrários uma etapa em sua trajetória para ser um futuro proprietário.

O Código Civil Brasileiro, promulgado no início deste século, apesar de conceituar os institutos da parceria e do arrendamento, considerava as partes contratantes como iguais, determinando que deveria prevalecer "os critérios dos Usos e Costumes vigentes em cada região"<sup>298</sup>.

O Estatuto da Terra condenou os contratos agrários. Por um lado, como forma de exploração da terra - quando indicou as áreas com elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros como prioritárias para Reforma Agrária, via desapropriação (Art.20). Por outro, quanto à relação entre os

contratantes - ao determinar a existência de cláusulas obrigatórias quanto à conservação dos recursos naturais e a irrenunciabilidade dos direitos e vantagens assegurados a parceiros e arrendatários. Além das cláusulas obrigatórias, o Estatuto da Terra e o decreto que regulamenta os contratos agrários (BRASIL,1966a), tratam dos seguintes pontos: conceituação dos contratos agrários, forma e conteúdo dos contratos agrários (verbais ou escritos, proibições legais, prova dos contratos agrários), o direito de preferência ( no caso de venda do imóvel ), alienação do imóvel e a imposição de ônus reais, direitos e deveres, renovação automática dos contratos, prazos contratuais, preços e cotas legais, controle e fiscalização dos contratos agrários, extinção e rescisão dos contratos e quanto às indenizações e direito de retenção das benfeitorias. Segundo MARQUES e PETTERSEN (1980:41):

"Ao adotar estes princípios e preceitos, objetivou a nossa legislação agrária, contrariamente ao disposto no Código Civil, abolir a concepção liberal da livre convenção entre as partes, adotando concepção mais moderna da intervenção do Estado nas contratações, justificadas pela necessidade de promover a igualdade e o equilíbrio entre os contratantes, e capaz de assegurar termos relativamente justos de contrato, impedindo por fim, o arbítrio ou o egoísmo ditado pelo poder econômico, eliminando práticas injustas e nocivas ao progresso e ao desenvolvimento da economia nacional."

Entretanto, esses objetivos, como a Reforma Agrária, ficaram no plano do discurso e na "letra morta" dessa legislação; visto que, não foi acompanhada de efetivo controle (fornecimento de "Certificado de Uso Temporário") e fiscalização dos contratos, incluindo a aplicação das punições que a lei prevê, como: "a perda de condições para classificação como empresa rural" (que as tornam passíveis de desapropriação) e "cassação do Certificado de Uso Temporário". A lei determinou que esta tarefa de fiscalização e controle dos contratos agrários seria realizada através de convênios entre o órgão federal de terras e as Prefeituras Municipais, as Federações de Agricultores, os Sindicatos e as Federações de Trabalhadores na Agricultura, para possibilitar assistência jurídica aos arrendatários e parceiros.

O Estatuto da Terra que indica as áreas de maior concentração de arrendatários e parceiros como prioritárias para Reforma Agrária e que intervém nas relações contratuais do uso ou posse temporário da terra é o mesmo que autoriza contratos agrários nas terras patrimoniais do Estado:

"Art.94. É vedado contrato de arrendamento ou parceria na exploração de terras de propriedade pública, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo.

---

<sup>298</sup> Dados extraídos de MARQUES(1980:16).

Parágrafo único. Excepcionalmente, poderão ser arrendadas ou dadas em parceria terras de propriedade pública, quando:

- a) razões de segurança nacional o determinarem;
- b) áreas de núcleos de colonização pioneira, na sua fase de implantação, forem organizadas para fins de demonstração;
- c) forem motivo de posse pacífica e a justo título, reconhecida pelo Poder Público, antes da vigência desta lei." (BRASIL,1964)

O decreto que regulamentou os contratos agrários (BRASIL, 1966a), atribuindo ao IBRA, à nível federal, o poder de representação do Estado na assinatura destes contratos, a título precário, manteve as duas primeiras alíneas ("a" e "b") e alterou a redação da última alínea: "c) forem consideradas de posse pacífica, a justo título, reconhecida pelo Poder Público", e delegou competência aos "Estados e Municípios, ou qualquer entidade de direito público", para que, através de contratos de arrendamento e parceria, autorizem o uso ou a posse temporária de suas terras.

Excluindo-se as alíneas que atingem as áreas de segurança nacional e de colonização pioneira, resta a um governo estadual, para regularizar terras de seu patrimônio com base nesta legislação, as ocupações que "forem consideradas de posse pacífica, a justo título, reconhecida pelo Poder Público".

Inserir-se na competência de um órgão de terras estadual manter contatos para a fiscalização dos contratos agrários através da assinatura de convênios entre as Prefeituras Municipais/Sindicatos de Trabalhadores Rurais (FETAG/RJ) e o INCRA. O aparato fundiário estadual poderia ainda elaborar o seu Sistema Estadual de Cadastro Rural, para que, em convênio com as Prefeituras Municipais e a FETAG, fornecesse assessoria jurídica e promovesse em conjunto o controle e fiscalização dos contratos agrários. Em um segundo momento, este cadastro rural permitiria identificar os imóveis rurais que não se encaixam na situação de "empresa rural", ou seja, que mantêm terras agricultáveis sem explorá-las e/ou são explorados por falsos contratos agrários; além disso, subsidiária a seleção de arrendatários e parceiros para futuro assentamento em terras do patrimônio estadual. Outra possibilidade de intervenção, inserida no espaço de atuação de um governo estadual, é a promoção de pesquisa visando identificar outro instrumento legal para regularização fundiária das famílias que exploram terras públicas sob contratos agrários, para que assim elimine a figura do "Estado-latifundiário".

#### 2.4. Termo de Cessão de Uso e Concessão de Direito Real de Uso

Ambos dispositivos legais, regidos pelos artigos 40 a 49 da Lei Complementar nº 8, de 25.10.77, objetivam promover a regularização fundiária, sempre em caráter provisório, dos ocupantes ou daqueles que venham a ser assentados em terras públicas estaduais. O Termo ou a Concessão de Uso podem ser assinados individual ou coletivamente (Associação de Produtores, Mutirão, etc.). Neste último caso deve ser acompanhado de cadastro de seus beneficiários. Contudo a eleição de um ou de outro documento será em função de como o Estado estiver imitado na posse, provisória ou definitivamente. Quando o Estado está na posse da terra através de mandato de imissão provisória (por exemplo, no caso de uma ação expropriatória em andamento) somente poderá ser assinado entre o Estado e o(s) cessionário(s) o Termo de Cessão de Uso, no qual podem constar cláusulas que determinem: a) a destinação da área cedida (agropecuária, pastoril, etc.); b) a quantidade de hectares por cessionário; c) o modo como o imóvel será explorado (individual e/ou coletivamente); d) o prazo da Cessão de Uso que pode ser renovável automaticamente; e) a proibição do cessionário explorar a área através de contratos agrários, ceder ou transferir-la, etc.; f) a preservação dos recursos naturais e; g) inclusive a obrigatoriedade do Estado, quando imitado definitivamente no imóvel, consolidar a relação dos posseiros com a terra através da assinatura de uma Concessão de Direito Real de Uso.

Quanto às Concessões de Direito Real de Uso, para regularizar antigas ocupações existentes ou daqueles que venham a ser beneficiados em projetos de assentamento, deve-se levar em conta as seguintes ponderações: "Em primeiro lugar, embora assegure de modo absoluto a posse e o uso do solo, não transfere a propriedade plena, além de caracterizar-se por ser temporária. Pode entretanto, em face de legislação local (municipal ou estadual), constituir-se na única forma possível de assentamento. Se isso acontecer, ou se a comunidade por razões de ordem social (evitar a venda do bem, por exemplo) preferir a modalidade da concessão de uso, é indispensável que a ajuste de modo vitalício, com prazos em torno de 100 anos, renováveis, e evitando, ou removendo, causas de rescisão. Ninguém deve ignorar que a concessão real de uso pode servir para assentamentos provisórios, considerados inevitáveis diante de eventuais conjunturas políticas, mas que, por não serem definitivos, continuem sendo suscetíveis de futuras remoções, tão ao gosto dos governos e das classes privilegiadas." (BALDEZ, 1986:15)



**ANEXO 4****ENTREVISTAS REALIZADAS**

Almir Paulo de Lima (julho/90)

Carlos Magno Nazareth Cerqueira (junho/90)

Edgar Ribeiro de Sousa (julho/90)

Fernando Moura (novembro/90)

Joaquim Carvalho (novembro/90)

José Augusto Rodrigues (julho/90)

Laerte Rezende Bastos (julho/90)

Osvaldo de Oliveira (novembro/90)

Paulo Alberto Schmidt (fevereiro/91)

Rodolfo Pimenta Velloso Neto (novembro/90)

Vera Lúcia Marques Tavares (novembro/90)

Vivaldo Vieira Barbosa (julho/90)

## BIBLIOGRAFIA

ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária). 1984. Porque não um direito agrário ao nível do Estado. Reforma Agrária, Campinas, v.14, nº 2, p.47-54, mar/abr 1984.

ABRA, 1985. A Primeira Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República e o Brasil dos Anos 80. São Paulo: Assembléia Legislativa, agosto/85.

ABRAMOVAY, Ricardo. 1985 - Nova forma de luta pela terra: acampar. In: Reforma Agrária, Campinas, nº 2, mar/jul - 1985.

ABRAMOVAY, Ricardo. 1986 - O velho poder dos barões da terra. In: KOUTZII, Flavio.(Org.) Nova República: um balanço.Porto Alegre: LPM. p. 204-226.

AJUP/FASE, Instituto de Apoio Jurídico Popular/Federação de Orgãos para a Assistência Social e Educacional. 1986 - Discriminatória de Terras. Rio de Janeiro, julho. 23p. 3.ed. (Coleção "Socializando Conhecimentos", nº 3) 3.ed.

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. 1982 - A Reforma Agrária Localizada e a Política Regional.: Reforma Agrária, Campinas, v. 12, nº 01, jan/fev 1982.

ARAÚJO, Frederico Guilherme Bandeira de. 1989 - Lutas pela terra na Baixada da Guanabara: 1950-1964. Cadernos PUR/UFRJ, Rio de Janeiro,3(1):43-72, janeiro/abril 1989.

AREZZO, Dryden Castro de. 1986 - Política Agrária do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 53p. mimeo.

ARRUDA, Marcos e CALDEIRA, Cesar. 1986 - Como surgiram as Constituições brasileiras. Rio de Janeiro: Federação de Orgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), 44p.

AZEVEDO, Fernando Antonio. 1982 - As Ligas Camponesas. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. 1986 - Solo Urbano: Propostas para a Constituinte. AJUP/FASE. Rio de Janeiro. 19p. (Coleção "Seminários" nº 6)

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. 1989 - Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista - ocupações coletivas: Direito Insurgente. Petrópolis. Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH). 20p.

BANDEIRA, Moniz. 1979 - Brizola e o Trabalhismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BARBOSA, Maria Valéria. 1990 - A presença do Estado num trecho da história: luta pela terra no Pontal do Paranapanema. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola da UFRRJ.

BASTOS, Elide R. 1984 - As Ligas Camponesas. Petrópolis: Vozes

BOBBIO, Norberto. 1987 - O Conceito de Sociedade Civil. Rio de Janeiro: GRAAL.

BOBBIO, Norberto. 1987<sup>a</sup> - Estado, governo e sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BORGES, Carlos Frederico Guimarães. 1986 - Setor Agricultura e Abastecimento. Rio de

Janeiro, junho de 1986. mimeo.

BOSCHI, Renato R.; DINIZ, Eli e LESSA, R. 1989 - Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

CAMARGO, Aspásia Alcântara de. 1981 - A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris, dir. O Brasil Republicano. São Paulo: DIFEL. p. 121-224, t.e, v.3. (História Geral da Civilização Brasileira, 10)

CARAVIAS, José L. e SOUZA, Marcelo de Barros. 1983 - Teologia da Terra. Coleção Teologia e Libertação, série V: Desafios da vida na sociedade. Rio de Janeiro: Vozes.

CARNOY, Martin. 1988 - Estado e Teoria Política. Campinas: Papirus.

CASAR, Maria Amparo. 1982 - En torno al debate marxista sobre el Estado. s.n.t. Separata da Revista Mexicana de Sociologia, México, 44 (4): 1187-1202, oct/dic.

CEDI. Centro Ecumênico de Documentação e Informação. 1987 - Unidade e prática da fé - Pastoral Ecumênica da Terra em Xerém. Programa de Assessoria à Pastoral Protestante. Cadernos do CEDI 17. Rio de Janeiro.

CHAUÍ, Marilena. 1980 - Cultura e Democracia - o discurso competente e outras falas. São Paulo: Moderna.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. 1989 - As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. Rio de Janeiro: AGIR.

CUNHA, Antônio Carlos Fiorêncio. 1986 - Comércio Fluminense: 1940/1985. In: Economia fluminense - conjuntura e análise, 1(2), Niterói, Rio de Janeiro: UFF, outubro de 1986.

DAVID, Maurício Dias. (Org.). 1990 - Social democracia hoje - A Alternativa Social-Democrata. Rio de Janeiro: Fundação Teotônio Vilela. (Cadernos da social democracia nº 1).

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. 1989 - PTB: do getulismo ao reformismo (1945-1964). São Paulo. Marco Zero.

DELGADO, Nelson Giordano. 1985 - A Agricultura nos Planos de Desenvolvimento do Governo Federal: do Plano Trienal ao III PND. Texto escrito para o relatório de pesquisa "Desenvolvimento e crise do Cooperativismo Empresarial", Convênio FECOTRIGO/FEE/FIDENE. Porto Alegre. mimeo.

DELGADO, Nelson Giordano. 1989 - A relevância da Política Agrícola. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, novembro/89. mimeo.

DINIZ, Eli. 1982 - O PMDB no Estado do Rio de Janeiro e a Conjuntura Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, agosto de 1982.

DINIZ, Eli. 1982a - Voto e Máquina Política - Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DINIZ, Eli. 1983 - Voto e Realinhamento Eleitoral no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, fevereiro de 1983.

- DUVERGER, Maurice. 1981 - Ciência Política - Teoria e Método. Rio de Janeiro: ZAHAR.
- DWECK, Ruth Helena. 1987 - Análise dos investimentos públicos no Estado do Rio de Janeiro. In: Economia Fluminense - conjuntura e análise, 1(3/4), fevereiro 1987. Niterói. RJ: UFF
- ECKERT, Cordula. 1984 - Movimento dos Agricultores Sem Terra no Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro. Tese de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA da UFRRJ.
- ENGELS, Friedrich. 1974 - A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- ESTERCI, Neide.(Org.). 1984 - Cooperativismo e coletivização no campo: questões sobre a prática da igreja popular no Brasil. Rio de Janeiro: Marco Zero.
- FACHIN, Luis Edson. 1988 - Da representação Constitucional: Pequeno remédio contra abusos e injustiças. In: Direito Insurgente. AJUP. p. 23-28, Rio de Janeiro.
- FERNANDES, S.G. e FERNANDES, J.C. 1986 - Diagnóstico da Cultura de Arroz no Norte Fluminense. Niterói: PESAGRO-RIO. 16p. (Série Documento,1)
- FERRARI, Fernando. 1963 - Escravos da Terra. Porto Alegre: Globo.
- POWERACKER, Joe. 1982 - A luta pela terra (a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais). Rio de Janeiro: Zahar.
- FRANCO, Mariana C. Pantoja. 1992 - Xagu: de sem terra a assentado (Um estudo sobre a construção de identidades sociais no campo). Dissertação de Mestrado apresentada ao IFCS da UFRJ.
- FREUND, Julien. 1970- Sociologia de Max Weber. São Paulo-Rio de Janeiro: Forense.
- GARCIA, Afranio Raul. 1983 - Terra de trabalho - Trabalho familiar de pequenos produtores. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GOMES, Angela Maria de Castro. 1988 - A invenção do trabalhismo. São Paulo: VÉRTICE, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ.
- GRAMSCI, Antonio. 1978 - Os Intelectuais e a Organização da Cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GRAMSCI, Antonio. 1988 - Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GRAZIANO DA SILVA, José. 1982 - A modernização dolorosa - Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.
- GRAZIANO DA SILVA, José. 1986 - Reforma Agrária, já ? In: LEAL, Laurindo (coord). Reforma Agrária da Nova República. São Paulo: CORTEZ.
- GRAZIANO DA SILVA, José. 1987 - Mas, qual Reforma Agrária ? In: I Encontro Nacional da ABRA. Revista da ABRA, ano 17, nº 1, abril/julho de 1987

- GRUPPI, Luciano. 1980 - Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre: LPM.
- GRYNSZPAN, Mário. 1984 - O campesinato fluminense: mobilização e controle político (1950-1964). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional - UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- GRYNSZPAN, Mário. 1987 - Mobilização camponesa e competição política no Estado do Rio de Janeiro (1950 - 1964). Tese de Mestrado apresentada ao Museu Histórico Nacional da UFRJ.
- GRZYBOWSKI, Cândido. 1987 - Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo. Petrópolis: Vozes.
- GRZYBOWSKI, Cândido. 1989 - Questão Agrária, Estado e Democracia. Tempo e Presença, Rio de Janeiro: CEDI, nº 243, Ano 11, julho/89.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique. 1984 - Política Agrária do Regime Pós-64. Rio de Janeiro: IBASE. mimeo.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique. 1991 - Processo de geração de renda nos assentamentos rurais do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos. mimeo.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. 1968 - Quatro séculos de latifúndio. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LIMA, Bráulio Gomes. 1991 - O proletariado urbano nas ocupações de terra rural na Baixada Fluminense e Região do Grande Rio: O Assentamento Vitória da União de Paracambi. Tese de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA da UFRRJ.
- LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. 1980 - Uso do solo rural do Estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre as terras públicas existentes no Estado. Departamento de Ciências Jurídicas, setembro/80. Rio de Janeiro: PUC. 28p. mimeo.
- LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. 1984 - A Estrutura Agrária do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, outubro/84. 15p. mimeo.
- LINDOSO, Felipe José. e SILVEIRA, M. J. 1984 - A Herança da desapropriação. Rio de Janeiro. Programa de Pós- Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ. 64 p. mimeo.
- LINDOSO, Felipe José. 1984 - A Herança da Luta. Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Antropologia social do Museu Nacional - UFRJ. 29p. mimeo.
- MACEDO, Nilo Lopes de. 1987 - Desempenho recente da indústria do Rio de Janeiro: um confronto com Minas Gerais. Economia Fluminense - conjuntura e análise, Niterói: UFF 1 (3/4), fevereiro de 1987.
- MARQUES, Nilson. e PETTERSEN, Altamir. 1980 - Uso e Posse Temporária da terra (Arrendamento e Parceria). São Paulo: Pró-Livro.
- MARQUES, Nilson. 1987 - Posse e Propriedade: a luta de classes na questão fundiária. Rio de Janeiro: AJUP/FASE. 26p. (Coleção "Socializando conhecimentos", nº 4).

MARTINS, José de Souza. 1984 - A militarização da questão agrária no Brasil. Petrópolis: Vozes.

MARTINS, José de Souza. 1986 - Os camponeses e a política no Brasil - as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes.

MARTINS, José de Souza. 1986a - A Reforma Agrária e os limites da democracia na "Nova República". São Paulo: Hucitec.

MARTINS, José de Souza. 1989 - Caminhada no chão da noite - Emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo. São Paulo: Hucitec.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. 1982 - A questão da Reforma Agrária no Brasil. Tese de mestrado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. 1983 - Lutas sociais no campo no Rio de Janeiro. (Coord) Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa apresentado ao curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA da UFRRJ. 77p. mimeo.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. 1984 - Relatório sobre mapeamento de conflitos do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CEDEC/ABRA/CPDA 130p. mimeo.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. 1986 - Reforma Agrária: alguns impasses. Rio de Janeiro: Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA. 31p., mimeo.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. 1989 - História dos Movimentos Sociais no campo. Rio de Janeiro: FASE.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de e ROMANO, Jorge. 1986 - Notas sobre as lutas recentes no meio rural fluminense. Rio de Janeiro: Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA, da UFRRJ. 42 p. mimeo.

MENEZES, Heloísa R. G. 1991 - Reforma Agrária e Identidade Social na Baixada Fluminense: uma nova correlação rural-urbana. Tese de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA, da UFRRJ.

MILIBAND, Ralph. 1972 - O Estado na Sociedade Capitalista. Rio de Janeiro: Zahar.

MORAES, Rodolfo Pinheiro de. 1988 - Intervenções Governamentais sobre movimentos de invasões de terrenos urbanos: estudo de casos no Município do Rio de Janeiro em 1983. Monografia de Mestrado defendida na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

MUELLER, Charles C. 1983 - Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

MUSUMECI, Leonarda. 1987 - Pequena produção e modernização da agricultura: o caso dos hortigranjeiros no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

NOVAES, Regina Reyes. 1989 - "Sindicalismo e Estado: aspectos de uma disputa política" in: Tempo e Presença (243). São Paulo: CEDI

- NOVICKI, Victor de Araujo. 1989 - Política Agrária dos governos federal e estadual fluminense: 1950-1987. Rio de Janeiro: CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. mimeo. 39p.
- NOVICKI, Victor de Araujo. 1989a - Políticas públicas estaduais para o agro fluminense: 1983-1987. Projeto de pesquisa defendido na disciplina "Seminário de Tese". Rio de Janeiro: CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. mimeo. 41p.
- NOVICKI, Victor de Araujo. 1991 - O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro: Governo Brizola (1983-1987). Projeto de pesquisa apresentado ao Concurso ANPOCS/FORD de bolsas para conclusão de Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. mimeo. 35p.
- O'DONNELL, Guillermo. 1986 - Contrapontos - Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Vértice.
- O'DWYER, Eliane Cantarino. 1982 - Expropriação e Luta dos Camponeses Fluminenses. Rio de Janeiro: Departamento de Sociologia e Política da PUC-RJ. 15p. mimeo.
- O'DWYER, Eliane Cantarino. 1984 - Carteira assinada - "tradicionalismo do desespero". Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ. 31p. mimeo.
- OFFE, Claus. 1984 - Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro.
- OFFE, Claus. 1989 - Capitalismo desorganizado - transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense.
- PEREIRA, Waldick. 1978 - Cana, café e laranja - História Econômica de Nova Iguaçu. Rio de Janeiro: FGV.
- POERNER, Arthur. 1989 - Brizola quem é ?. Terceiro Mundo. Rio de Janeiro.
- POULAIN, Jean-Claude et alli. 1980 - A Social-Democracia na Atualidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- POULANTZAS, Nicos. 1970 - Poder político y clases sociales en el estado capitalista. México: SIGLO XXI.
- POULANTZAS, Nicos. 1976 - A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- POULANTZAS, Nicos. 1982 - O Problema do Estado Capitalista. In: BLACKBURN, Robin. (Org.). Ideologia na Ciência Social: ensaios críticos sobre a teoria social. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Cap. 11, p. 219-241. Parte 2: Os Problemas-chave.
- POULANTZAS, Nicos. 1986. Estado, poder y socialismo. México. SIGLO XXI.
- PRESSBURGUER, Miguel. 1986 - A propriedade da terra na constituição. Rio de Janeiro: AJUP/FASE. Projeto Educação Popular para a Constituinte. "Coleção Socializando Conhecimentos", nº 2. 40p.

- PRESSBURGUER, Miguel. 1986a - Questionando a Justiça Agrária. 2.ed. Rio de Janeiro: AJUP/FASE. 16p. (Coleção "Seminários", nº 5).
- PRESSBURGUER, Miguel. 1987 - Para conhecer desapropriação: por Necessidade ou Utilidade Pública, por Interesse Social, para fins de Reforma Agrária. Rio de Janeiro: AJUP/FASE. 27 p. (Coleção "Socializando Conhecimentos", nº 3).
- PRESSBURGUER, Miguel. 1988 - A proposta do Instituto Apoio Jurídico Popular. In: Direito Insurgente. Rio de Janeiro: AJUP
- PUREZA, José. 1982 - Memória Camponesa. Rio de Janeiro: Marco Zero.
- SALAMA, Pierre. 1980 - Estado e Capital: o Estado Capitalista como abstração real. Estudos CEBRAP, nº 26.
- SANTOS, Raimundo Leoni. 1982 - O Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais do Estado do Rio de Janeiro. Cadernos de Assessoria Jurídica da CPT, p.47-56, N. S., Goiânia, Jan/fev. 82.
- SANTOS FILHO, José dos Reis. 1984 - GETAT - Da regularização Fundiária à Prática de Controle Social. Reforma Agrária, Campinas, v.14, nº3, p. 1 - 64, maio/junho 1984.
- SCHWARTZ, Bernard. 1984 - O Federalismo Norte-Americano Atual. Rio de Janeiro: Forense.
- SILVA, José Gomes da. 1971 - A reforma agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.
- SILVA, José Gomes da. 1987 - Caindo por terra: crises da Reforma Agrária na Nova República. São Paulo: Busca Vida.
- SILVA, José Gomes da. 1989 - Buraco negro - A reforma agrária na constituinte. São Paulo: Paz e Terra.
- SILVEIRA, Maria José R.P. 1984 - O Começo de Tudo. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional - UFRJ. 56p. mimeo.
- SKIDMORE, Thomas. 1969 - Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Saga.
- SOSNOVSKI, Anatoli. 1989 - Brasil rumo à democracia. São Paulo: Alfa-Omega.
- SOUZA, Herbert José de. 1981 - Igreja e Estado no Brasil. IBASE, Rio de Janeiro.
- SOUZA, Amaury de et alli. 1985 - Brizola e as eleições de 1982 no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ. (Série Estudos nº 40).
- STEIN, Leila de Menezes. 1991 - Sindicalismo e Corporativismo na Agricultura. Brasil (1930 - 1945). PUC/SP. Dissertação de Mestrado.
- SUSSEKIND, Elizabeth. 1977 - Aspectos da Política Agrária Brasileira na última década. Rio de Janeiro: Centro João XXIII, Departamento de Sociologia.
- TAVARES, Ricardo. 1989 - Reforma e Contra-Reforma Agrária na transição política - Brasil (1979 - 1988). Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, maio de 1989, mimeo. (Série Estudos nº 20).
- TINELLI, A.C. 1984 - Governo Estadual e Desemprego (Avaliação da Experiência do Governo



de PDT, no Rio de Janeiro, em 1983). Rio de Janeiro. 39 p. mimeo.

TOLENTINO, Célia Aparecida Ferreira. 1990 - A Revisão Agrária Paulista: a proposta de modernização do campo do Governo Carvalho Pinto - 1960. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - CPDA da UFRRJ.

TORRENS, João Carlos Sampaio. 1991 - O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Rio Grande do Sul (1978-1990). Tecendo a rede de relações entre os mediadores da luta pela terra. Projeto Democracia e Desenvolvimento Rural na Região do Alto Araguaia, Curitiba, mimeo.

UFF, Universidade Federal Fluminense. 1986 - Evolução Estrutural da Economia fluminense: 1940/1985. In: Economia Fluminense -74 conjuntura e análise. 1(1), julho 1986. UFF, Niterói. Rio de Janeiro.

VALLADARES, Lícia do Prado e KAYAT, Regina. 1983 - Invasões de Terra no Estado do Rio de Janeiro de 1983: Uma cronologia. Rio de Janeiro: IUPERJ. (Série Estudos).

VIANNA, Luiz Werneck. 1976 - Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

VIEIRA, José Ribas. 1982 - O rompimento do pacto populista no antigo Estado do Rio de Janeiro (1958-1964). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 22 pp. mimeo.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. 1979 - O camponês: um trabalhador para o capital. Campinas: Unicamp. 83p.

WEBER, Max. 1968 - Ciência e Política - duas vocações. São Paulo: Cultrix.

WEFFORT, Francisco. 1980 - O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ZIBETTI, Darcy W. 1981 - Legislação Agrária Brasileira. Porto Alegre: Síntese.

ZIMMERMANN, Neuza de Castro. 1989. Depois da Terra, a Conquista da Cooperação - Um estudo do processo organizativo num assentamento de Reforma Agrária no RS. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Ciências Humanas da UNB. Brasília.

## DOCUMENTOS

BRASIL, s/d - Dados sobre as fazendas desapropriadas pelos governos estadual e federal no Estado do Rio de Janeiro. Delegacia Estadual do Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA/RJ). 40 p. mimeo.

BRASIL, 1941 - Dispõe sobre a desapropriação por Utilidade Pública. (Decreto-Lei nº 3.365, de 21.12.41) Rio de Janeiro-DF.

BRASIL, 1962 - Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. (Lei nº 4.132, de 10.09.62). Brasília.

BRASIL, 1964 - Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. (Lei nº 4.504, de 30.11.64) Brasília. In: ZIBETTI(1981)

BRASIL, 1966 - Fixa normas de Direito Agrário, dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. (Lei nº 4.947, de 06.04.66) Brasília. In: ZIBETTI(1981)

BRASIL, 1966a- Regulamenta as Seções I,II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra - o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. (Decreto nº 59.566 de 14.11.66) Brasília. In: ZIBETTI(1981).

BRASIL, 1969 - Dispõe sobre desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais, para fim de reforma agrária, e dá outras providências. (Decreto-Lei nº 554, de 25.04.69). Brasília.

BRASIL, 1975 - Constituição da República Federativa do Brasil - Quadro comparativo. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília.

BRASIL, 1976 - Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, e dá outras providências. (Lei nº 6.383, de 07.12.76). Brasília.

BRASIL, 1981 - Sistemática de Discriminação de Terras Devolutas da União. (Portaria nº 85, de 14.04.81) Ministério da Agricultura. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Brasília.

BRASIL, 1981a- Dispõe sobre a aquisição por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do parágrafo 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. (Lei nº 6.969, de 10.12.81). Brasília.

BRASIL, 1985 - Diagnóstico do Estado do Rio de Janeiro.MIRAD. Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária - DR(07). Rio de Janeiro, 90 p. mimeo.

BRASIL, 1985a- Plano Nacional de Reforma Agrária. (Decreto nº 91.766, de 10.10.85) Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD. Brasília.

BRASIL, 1986 - Conflitos de Terra - Levantamento dos conflitos de terra em que se registraram mortes, ocorridas no país em 1985. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD. Coordenadoria de Conflitos Agrários. Brasília.(03.02.86)

BRASIL, 1986a - Plano Regional de Reforma Agrária do Estado do Rio de Janeiro. (Decreto nº 92.691, de 19.05.86) Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD. Brasília.

BRASIL, 1987 - Evolução da Estrutura Agrária do Brasil. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD. Brasília-DF, março de 1987.

BRASIL, 1988 - Resumo dos Projetos de Assentamento e de Colonização no Estado do Rio de Janeiro. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD, DR/MIRAD/RJ, julho/88, mimeo, 77p.

BRIZOLA, Leonel de Moura. 1984 - Transcrição do discurso do Governador Brizola aos posseiros de Campo Alegre. Assessoria de Imprensa do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Palácio Guanabara, 20.06.84.

BRIZOLA, Leonel de Moura. 1985 - Mensagem ao Congresso dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Gabinete do Governador. Rio de Janeiro, jan/85.

CNBB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. 1980 - Igreja e problemas da terra (Documento aprovado pela 18ª Assembléia da CNBB - Itaiçi, 14 de fevereiro de 1980). São Paulo: Paulinas.

CNBB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. 1981 - Pastoral da Terra. Estudos da CNBB nº 11. São Paulo: Paulinas.

CNBB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. 1982 - Solo Urbano e Ação Pastoral. Documentos da CNBB nº 23. São Paulo: Paulinas.

CNBB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. 1982a - Pronunciamentos da CNBB (81 - coletânea - 82). Documentos da CNBB nº 24. São Paulo: Paulinas.

CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. 1979 - Anais do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. Brasília.

CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. 1985 - Anais do 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. Brasília-DF.EGPTL.

CPT, Comissão Pastoral da Terra. 1983 - CPT: Pastoral e compromisso. Rio de Janeiro: Vozes.

CPT, Comissão Pastoral da Terra. 1985 - A Comissão Pastoral da Terra e a Política Agrária Brasileira. Goiânia (01.04.85). mimeo.4p.

CPT/RJ. 1980 - Cachoeiras de Macacu - A Luta pela Terra. Rio de Janeiro. 19p. mimeo.

CPT/RJ. 1980a - Cachoeiras de Macacu - A Luta pela Terra (2). Rio de Janeiro. 11p. mimeo.

CPT/RJ. 1983 - Prisão autoritária de doze posseiros e invasão da Casa Paroquial de Papucaia.09.05.83.mimeo.

CPT/RJ. 1983a - Relatório sobre o Encontro da Comissão Provisória dos Sem Terra realizado em Belo Horizonte (16.01.83). Goiânia.

CPT/RJ. 1984 - Campo Alegre. Rio de Janeiro, abril/84. mimeo.

- CPT/RJ. 1985 - Avaliação do "Mutirão Campo Alegre". Rio de Janeiro, maio-junho/85. mimeo.
- CPT/RJ. 1986 - Terra é Vida - Caminhando pela Terra. (Subsídios) Pedra Lisa (Nova Iguaçu). 21.09.86.8p.
- CPT/RJ. 1987 - Terra: Direito do Trabalhador e Lei de Deus. 2ª Romaria da Terra. Mutirão da Paz - Pinheiral (Piraí). 20.09.87. mimeo. 4p.
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1959 - Institui o Plano Piloto de Ação Agrária. (Projeto nº 255-59, de 30.04.59)
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1967 - Plano de Governo: 1968 - 1970. Governo Geremias de Mattos Fontes. Rio de Janeiro.
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1975 - I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (1976-1979). Governo Floriano de Faria Lima. Rio de Janeiro.
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1979 - Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1980-1983). Governo Antônio de Pádua Chagas Freitas. Rio de Janeiro.
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1981 - Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas do Estado e dá outras providências. (Lei nº 508, de 03.12.81)
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1982 - Regulamenta a Lei nº 508, de 03.12.81, e dá outras providências. (Decreto nº 5.580, de 14.05.82).
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1982a - Altera os dispositivos legais da Lei nº 508, de 03.12.81, que menciona. (Lei nº 545, de 28.05.82)
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1983 - Cria Grupo de Trabalho para Assuntos Fundiários. Ato do Secretário de Estado do Desenvolvimento Agropecuário. (Resolução nº 130, de 11.05.83).
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO - 1983a - Institui a Comissão de Assuntos Fundiários, e dá outras providências. (Decreto nº 6.854, de 01.11.83)
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1983b - Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1984-1987). (Lei nº 705, de 21.12.83). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 47p.
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1984 - Dados Gerais sobre a agricultura do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Departamento de Economia Rural.
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1984a - Declara de Utilidade Pública, para fins de desapropriação, o imóvel que menciona, situado no Município de Nova Iguaçu. (Decreto nº 7.351, de 20.06.84)
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1984b - Projeto Emergencial "Fazenda Campo Alegre". Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento. Grupo de Trabalho Executivo, setembro/84.
- ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1984c - Ato Conjunto nº 8 das Secretarias de Estado de Justiça, de Agricultura e Abastecimento, de Planejamento e Controle e do Procurador Geral do

Estado, para criação de Comissão Especial para instauração de processo discriminatório de terras devolutas na área de Pendotiba e Piratininga. (Resolução Conjunta nº 8, de 17.10.84)

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1984d - Termo de contrato que entre si fazem a SIAGRO-RIO, a EMATER-RIO, com a interveniência das Secretarias de Estado de Agricultura e de Justiça e do Interior, e a Associação "Mutirão Campo Alegre". minuta, s/d.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1985 - Introdução da Caprinocultura Leiteira na Fazenda Campo Alegre. Secretaria de Estado de Planejamento e Controle, ago/85. mimeo.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1985a - Ação do Governo Brizola na Área de Educação - Prioridade Educação. SECPLAN, outubro de 1985.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1985b - Bairros Populares e Favelas. SECPLAN, outubro de 1985.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1986 - Cria, sem aumento de despesa, a Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários, Assentamentos Humanos e Projetos Especiais. (Decreto nº 8953, de 08.05.86)

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1986a - Dispõe sobre a criação de núcleo de trabalho de identificação e regularização fundiária de terras públicas estaduais. (Resolução Conjunta SAF/SJ/PGE nº 01, de 07.86)

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1986b - Regulamenta o processo discriminatório de terras devolutas do Estado, de acordo com a Lei nº 508, de 03.12.81 com as alterações constantes da Lei nº 545, de 25.05.82. (Decreto nº 9.316, de 29.10.86)

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1986c - Aprender e ensinar saúde - Campo Alegre. Projeto Especial de Saúde para as áreas de Assentamento Rural.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1987 - Leite B - o leite das crianças: balanço do Programa de Distribuição de Leite B durante o Governo Leonel Brizola. SECPLAN.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1987a - Governo Leonel Brizola: Prestação de Contas. SECPLAN.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1987b - Ação do Governo Brizola na Solução de Conflitos Fundiários, Agrários e Urbanos. Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários, Assentamentos Humanos e Projetos Especiais.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1987c - Termo de Cessão de Uso com encargos de imóvel integrante do patrimônio estadual, situado em Piabetá, Município de Magé, firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a Associação dos Pequenos Produtores de Cachoeira Grande. Lavrado em 12.03.87, às fls. 2v à 4v, Livro B13.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1987d - Termo de Cessão de Uso com encargos de imóvel integrante do patrimônio estadual, situado em Japeri, Município de Nova Iguaçu, firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a Associação Rural Mutirão dos Trabalhadores de Pedra Lisa e Jaceruba. Lavrado em 12.03.87, às fls. 5v à 7v, Livro B15.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1987e - Termo de Cessão de Uso com encargos de imóvel integrante do patrimônio estadual, situado em Italva, Município do mesmo nome, firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a Sociedade Civil "Associação de Lavradores da Fazenda Experimental de Italva. Lavrado em 13.03.87, às fls. 19v à 22v, Livro B11.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1987f - Termo de Cessão de Uso com encargos do imóvel integrante do patrimônio estadual, situado no Município de Valença, firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Mutirão da Conquista. Lavrado em 12.03.87, às fls. 1v. 2v. 3v. 3 4v. do Livro B11.

ERJ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1991 - Atlas Fundiário do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos. 182pp.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1971 - Memorial Sobre Problemas dos Trabalhadores Rurais do Estado do Rio de Janeiro: Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária, Campinas, p.7-10, junho/1971.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1978 - Atuação do Movimento Sindical no Estado do Rio de Janeiro. Niterói. dez/78. 14p.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1979 - Conflitos de terra no Estado do Rio de Janeiro. Niterói. ago/79.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1979<sup>a</sup> - Relatório da reunião dos sindicatos da FETAG/RJ. Niterói. 26.09.79.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1979b - Conclusões tiradas pela FETAG/RJ do levantamento dos conflitos de terra que se realizou no Estado. Niterói. dez/79.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1980 - Trabalhadores Rurais e Urbanos lutam contra a expulsão. (Angra dos Reis) Niterói. 10p.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1981 - Levantamento de conflitos de terra. Niterói. 15.06.81.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1981a - Relatório sobre os problemas dos posseiros de Paraty. Niterói. 15.10.81. 17p.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1981b - Relatório sobre os problemas dos posseiros de Angra dos Reis. Niterói. 30.10.81. 13p.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1982 - Conflitos de terra a serem acrescidos ao levantamento da FETAG/RJ de 15 de junho de 1981. Niterói. 13.05.82.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1982a - Os trabalhadores rurais e as eleições de 1982. Niterói. 06.09.82.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1983 - Em Cachoeiras de Macacu plantar a terra é crime contra a Segurança Nacional. Niterói. 11.05.83.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1984 - Relatório do Encontro Estadual

preparatório para o 4º Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais. Niterói. 27-29.11.84. mimeo.4p.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1985 - Conflitos de terra no Estado do Rio de Janeiro - 1985. Niterói.

FETAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 1986 - Posições do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais do Estado do Rio de Janeiro com relação a pontos que serão discutidos no CONCLAT. Niterói.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1982 - Dados do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 20p. mimeo.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1982a - Alguns dados sobre o solo agrário no Brasil. Rio de Janeiro, agosto de 1982, 23p. mimeo.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1983 - A estrutura agrária do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1984 - O processo recente de desenvolvimento capitalista no campo. Rio de Janeiro. 19p. mimeo.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1984a - Informações Básicas sobre a estrutura agrária brasileira. Rio de Janeiro, setembro de 1984. 23p. mimeo.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1986 - Notas e reflexões sobre a questão agrária. Rio de Janeiro, agosto de 1986. 29p. mimeo.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1987 - A ofensiva da direita no campo. Rio de Janeiro.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. 1989 - A Batalha da Unidade. Políticas Governamentais nº 52. Rio de Janeiro, outubro de 1989.

MCA - Mutirão de Campo Alegre. 1984 - Estatutos do Mutirão Campo Alegre. Nova Iguaçu, 22.02.84. mimeo.

MCA - Mutirão de Campo Alegre. 1984a - Regimento Interno dos Coletivos do Mutirão de Campo Alegre. Nova Iguaçu, s/d. mimeo.

MCA - Mutirão de Campo Alegre. 1984b - Mini-Projeto Mutirão Campo Alegre. Nova Iguaçu, 15.08.84. mimeo.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1984 - Histórico do Movimento Sem Terra. Secretaria Regional Sul. Porto Alegre.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1984a - Avaliação do Movimento em 1984. mimeo.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1985 - Trabalhadores Sem Terra fazem Congresso Nacional em Curitiba. Secretaria Regional Sul, Porto Alegre, jan/85. mimeo.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1985a - Documento Final do 1º

Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Secretariado Nacional, Porto Alegre.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1985b - Dossiê da Imprensa sobre o 1º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1985c - Relatório das Decisões da Coordenação Executiva Nacional do Movimento dos Sem Terra. Porto Alegre (20-22.04.85). mimeo. 12p.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1985d - Nossas Exigências ao Governo Federal. Porto Alegre. (21.04.85). mimeo. 4p.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1985e - Avaliação Política da Situação da Luta pela Terra na Atual Conjuntura. Porto Alegre, setembro de 1985. mimeo.4p.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1986 - Nota do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra a respeito das últimas medidas do governo sobre Reforma Agrária. Secretaria Nacional (05.05.86). mimeo. 2p.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 1986a - Situação Atual do Movimento Sem Terra. (Comunicação nº 07, 04.08.86). mimeo. 3p.

NITERÓI, 1960 - Declara de utilidade pública para efeito de desapropriação a Fazenda São Pedro. (Nova Iguaçu) Decreto nº 6.896, de 13.01.60.

NITERÓI, 1960a - Declara de utilidade pública para fins de colonização agrícola as Fazendas "Paratimirim" e "Independência". Decreto nº 6.897, de 13.01.60.

NITERÓI, 1961 - Declara de utilidade pública para efeito de expropriação a Fazenda Engenho de Mato. Decreto nº 7.281, de 03.01.61.

NITERÓI, 1961a - Declara de utilidade pública para efeito de desapropriação a Fazenda São Lourenço. (Caxias). Decreto nº 7.588, de 21.08.61.

NITERÓI, 1962 - Declara de utilidade pública para efeito de de expropriação a Fazenda Vargem Grande localizada nos municípios de Itaboraí e Cachoeiras de Macacu. Decreto nº 7.975, de 26.02.62.

PDT, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. 1979 - Carta de Lisboa. (Encontro dos Trabalhistas do Brasil com os Trabalhistas no Exílio). Lisboa, 17.06.1979.

PDT, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. 1980 - Manifesto e Programa do PDT. Rio de Janeiro, maio de 1980.

PDT, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. 1983 - Proposta preliminar para uma nova política agrícola. Grupo de Agricultura, janeiro de 1983.

PDT, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. 1983a - Carta de Mendes. Mendes(RJ), 23.01.83.

PDT, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. 1989 - História da Sociedade Brasileira - versão simplificada. Rio de Janeiro: Instituto Alberto Pasqualini.



PDT, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. 1989a - Curso Básico de Formação Política. Rio de Janeiro: Instituto Alberto Pasqualini.

PDT, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. 1989b - Brasil - a conversa é pra valer. Rio de Janeiro: Instituto Alberto Pasqualini.

PEREIRA, Irênio de Matos. 1962 - Plano de Ação Agrária - Estudo sobre a Fazenda Engenho do Mato. Niterói: Imprensa Oficial.

POLETTI, Ivo. 1985 - O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e a Luta pela Terra. mimeo. 7p.

SÃO PAULO, ESTADO DE SÃO PAULO, 1984 - Declara de interesse social para fins de desapropriação áreas de terras no município de Teodoro Sampaio e dá outras providências. (Decreto nº 22.033, de 23.03.84): Reforma Agrária, Campinas, v.14, nº2, p.1-56, março/abril-1984.

SÃO PAULO, ESTADO DE SÃO PAULO, 1984a - Declara de utilidade pública para fins de desapropriação áreas de terras no Município de Teodoro Sampaio e dá outras providências: Reforma Agrária, Campinas, v.14, nº 2, p. 1-56, março/abril-1984.