

15065 - Reforma agrária no Bioma Pampa: aspectos para repensar os métodos de desapropriação e distribuição de terras na Metade Sul do RS

Land reform in the Pampa biome: aspects to rethink the methods of dispossess and distribution of land in the “Metade Sul” of Rio Grande do Sul

ROCHA, Jefferson Marçal¹; ZANELLA, Francis Casagrande²; CRUZ, Rafael Cabral³

1 Universidade Federal do Pampa, jeffersonrocha@unipampa.edu.br; 2 Universidade Federal do Pampa, franciszanella@gmail.com; 3 Universidade Federal do Pampa, rafaelcruz@unipampa.edu.br

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar as políticas de desapropriação e distribuição de terras que foram aplicadas na Metade Sul do RS e apontar alguns aspectos que repercutem no modo como os diferentes tipos de proprietários de terras se utilizam dos recursos naturais. A metodologia do trabalho consistiu de análises bibliográfica e documental e entrevistas com agentes qualificados envolvidos com as políticas de assentamento da Metade Sul do RS. Percebe-se que os grandes proprietários intensificaram seu modo de produção para evitar a desapropriação e os pequenos agricultores assentados estão submetidos a manejar de forma intensiva pequenas propriedades para seu sustento, ambos, portanto, se utilizam de estratégias produtivas pouco compatíveis com as características ambientais do Bioma Pampa. Nesse sentido, este trabalho espera subsidiar futuras políticas compatíveis com os aspectos sociais, econômicos e ambientais que formaram o Bioma Pampa no RS.

Palavras-chave: desenvolvimento rural sustentável; políticas públicas; compatibilidade.

Abstract: The objective of this work is analyze the policies of dispossess and distribution of land that were applied in the “Metade Sul” of Rio Grande do Sul and point out some aspects that impact on how different types of landowners are used the natural resources. The methodology of the study consisted of bibliographical and documentary analysis and interviews with qualified agents involved with the policies of settlement in the Metade Sul of RS. It is noticed that the large owners have intensified their production methods to avoid dispossess and the smallholders settlers are subjected to intensively manage small farms for their livelihoods, both therefore make use of productive strategies hardly compatible with the environmental characteristics of the Pampa biome. In this sense, this work expects to support compatible future policies with the social, economic and environmental factors that formed the Pampa biome in RS.

Keywords: sustainable rural development; public policies; compatibility.

Introdução

A ocupação territorial da Metade Sul do Rio Grande do Sul como estratégia político-militar da coroa portuguesa empregou um método de distribuição de terras de alta concentração fundiária. Isso gerou uma estrutura social desigual que se manteve por séculos ligada exclusivamente a produção de gado. Após passar por sucessivas crises foi só a partir dos últimos anos do século XX que a região começa, parcialmente, uma mudança na sua estrutura produtiva e fundiária. Sumariamente podem-se destacar três novos fatores: aumento na produção de grãos (arroz e soja especialmente) a partir dos anos de 1940, a chegada de agricultores assentados pela reforma agrária (a partir dos anos de 1980) e a plantação de florestas comerciais (eucaliptos a partir dos anos 2000) por grandes empresas de celulose (ROCHA, 2011).

O objetivo desse trabalho é analisar o conteúdo das políticas de desapropriação e distribuição de terras que foram aplicadas na Metade Sul do RS e apontar indícios de como elas estão repercutindo no modo como os diferentes tipos de proprietários de terras se utilizam dos recursos naturais.

A perspectiva é que as políticas de reforma agrária implantadas na Metade Sul, sirvam tanto como uma estratégia de desenvolvimento e justiça social para a região, como para aliviar as pressões dos movimentos sociais pela terra, além de incentivar a produção de alimentos para a sociedade local.

Metodologia

A metodologia do trabalho consiste de análises bibliográficas que tem como objeto a reforma agrária, a legislação que a orienta e também a questão agrária na região. Entrevistas foram realizadas com agentes qualificados relacionados a instituições responsáveis pelas políticas de reforma agrária.

Resultados e discussões

No Brasil o Estatuto da Terra e as políticas fundiárias do século XX têm origem em meio ao pensamento da economia neoclássica de conceitos tipicamente produtivistas. O paradigma da Revolução Verde era difundido numa perspectiva de tornar os camponeses novos empresários agrícolas, a partir de sua inserção no mercado de insumos e agroindústrias (MELLO, 2007).

De forma concomitante, também em meados do século XX, a legislação brasileira adota uma nova noção para a propriedade rural, com um forte conteúdo social, deixando para trás as tradicionais concepções de propriedade individualista (ARAUJO, 1997). Nesse sentido, o conceito de função social da terra é responsável por estabelecer requisitos ao uso da propriedade para benefício social. Conforme o artigo 186 da Constituição Federal (CF) de 1988, a propriedade deve ter: um aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; bem estar dos proprietários e trabalhadores em respeito às relações de trabalho.

No Artigo 184 da CF se afirma que é dever do Estado desapropriar as propriedades que não cumprem sua função social, o que dá origem a destinação de terras para reforma agrária. Entretanto, nota-se que apesar da função social compreender mais de um aspecto numa propriedade, o Artigo 185 da CF é incoerente ao colocar a salvo de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade que atinge apenas um deles, a produtividade.

A produtividade do imóvel rural é avaliada a partir do Grau de Utilização da Terra - GUT e o Grau de Eficiência na Exploração - GEE. Foram regulamentados índices de rendimento para produção vegetal e índices de lotação para pecuária em todo Brasil que devem ser seguidos para uma propriedade ser considerada produtiva. Os índices de produtividade tem uma abordagem homogênea sobre os ecossistemas, e por isso não levam em conta as peculiaridades e limitações ambientais de caráter local. São índices que incentivam o aumento de rebanhos ao ponto de gerar sobrepastoreio em áreas de alta fragilidade, como o Bioma Pampa. Especialmente

no que se refere à capacidade de carga. É necessário não só revisar esses níveis como também propor mudanças nas políticas públicas, para evitar que o manejo das propriedades cause impactos aos recursos naturais, baseado somente na produtividade como forma de benefício social. Apenas o aspecto da produtividade não pode ser considerado como cumpridor da função social, pois índices intensivos de produção muitas vezes caracterizam impactos ambientais e degradação do capital natural, que é social e não individual.

A distribuição de terras para criação de assentamentos rurais é realizada pelo conceito de propriedade familiar, que se concretiza na definição de módulos rurais. Conforme o Estatuto da Terra, nesse tipo de propriedade toda força de trabalho da família deve ser absorvida para garantir a subsistência e o progresso social e econômico. A área dos módulos é fixada para cada região e tipo de exploração.

O Módulo Rural considera as características ecológicas locais e o tipo de exploração predominante na região, e que a localização do imóvel deve garantir o acesso a grandes mercados. Deverá haver interdependência entre dimensão, situação geográfica e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.

Apesar desse discurso, para operacionalizar essa lei foram criadas tabelas fixando tamanhos de módulos de acordo com tipos de exploração: hortigranjeiro, de cultura permanente, de cultura temporária, de exploração pecuária, de exploração florestal ou de exploração indefinida. Essa tabela é aplicada a todos os municípios do país, sendo que através dela boa parte dos Biomas e ecossistemas é mais uma vez homogeneizada em sua capacidade de ocupação, índice de produtividade e consequente fragilidade ambiental. Os valores definidos na década de 1980 estão ainda sem as atualizações previstas em lei para que se tenha maior compatibilidade local. Na medida em que os estudos sobre os Biomas avançam, principalmente no Bioma Pampa, surgem novas evidências que poderiam redefinir as estratégias para definição de módulos rurais na criação de assentamentos.

Na discussão em torno da definição do tamanho dos lotes de assentamentos no RS, o estudo de Mello (2007) contribui para expressar a visão do INCRA e suas considerações para tomada de decisão na distribuição de terras. O trabalho teve como objetivo analisar o tamanho de módulo viável economicamente, a partir de assentamentos existentes no RS, considerando os sistemas de produção dos assentamentos e suas rentabilidades para gerar uma renda mínima (um salário mínimo mensal) para cada Unidade de Trabalho Humano (UTH). Uma UTH é equivalente à força de trabalho de um trabalhador adulto (17 aos 59 anos) em 287 jornadas/ano. A média de UTH nos assentamentos do RS é de 1,94 por família conforme o autor. Próximo deste valor, o nível de renda esperado pelo programa de consolidação dos assentamentos é que atinjam uma renda média mensal de dois salários mínimos/família, para serem considerados emancipados (MELLO, 2007).

Os sistemas de produção analisados são resultado de levantamentos nos assentamentos existentes e expressam um modelo de produção intensivo, na produção de agricultura anual com monoculturas e agropecuária (MELLO, 2007), uma estratégia que pode ser considerada necessária sob o ponto de vista econômico para manutenção das famílias em pequenas propriedades. Nesse sentido, um dos pressupostos para a definição dos lotes é que a família assentada

em um módulo rural sobreviverá numa situação produtiva difícil, e poderá intensificar sua produção com sistemas mais rentáveis e diversos. O estudo aponta como viáveis economicamente módulos de 9 a 30 hectares e respalda uma tendência à diminuição dos lotes de reforma agrária (MELLO, 2007). Deve-se atentar para essa intensificação dos sistemas, pois ela depende do tipo de manejo e técnicas adotadas, podendo levar a um aumento de renda, mas também a uma maior degradação do capital natural.

Um fator recente que influi sobre o tamanho dos módulos é o conteúdo da Portaria nº 7 do MDA de 31 de janeiro de 2013, que estabelece valor máximo para obtenção de imóvel por família beneficiada, e considera como variáveis a região geográfica e Bioma incidente. No Bioma Pampa o valor do imóvel será de no máximo R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) e levará em conta os preços do mercado de terras.

Conforme pesquisa da Informa Economics FNP divulgada por Colussi (2013) no Jornal Zero Hora os preços por hectare na região norte do estado, maior produtora de grãos do RS, podem passar de R\$ 40.000,00 reais. O alto valor dessas terras e as últimas safras exitosas incentivam investimentos que se voltam para regiões até então pouco exploradas para plantio de soja. As terras que passam a ser incorporadas por esses produtores são as da Metade Sul, que estariam avaliadas em R\$ 10.000,00 por hectare nas áreas de potencial produtivo. Conforme o estudo o aumento de preços nas regiões de São Borja e São Gabriel alcança o valor de 600% por hectare nos últimos 10 anos.

Com essa valorização das terras na região e a portaria do MDA que define um preço máximo na obtenção de imóvel por família, se estabelece uma forte limitação no tamanho das terras que serão distribuídas para os próximos assentados, onde continua a tendência de diminuição dos lotes de reforma agrária, e se agrava o risco de insustentabilidade desse modelo.

Este modelo de desapropriação e distribuição de terras aqui exposto pode contribuir com o processo de substituição de ecossistemas de campo por agroecossistemas que desde meados do séc. XX ocasiona forte perturbação dos campos do Bioma Pampa. Estima-se que a substituição abrangeu em torno de 60% da área original nos últimos 50 anos. Isso se deve a formas de produção capitalistas ligadas a lógica do mercado internacional de exploração agrícola, o agronegócio, o que acarretou numa redução de área da cobertura vegetal para 40% da original, com apenas 13% em bom estado de conservação (CRUZ e GUADAGNIN, 2010).

Considerações finais

Tomando as referências da política agrária brasileira aqui analisadas, pode-se considerar que as consequências da política de reforma agrária, tem incentivado os produtores rurais, que se sentem ameaçados pela desapropriações, a um aumento das lotações de rebanho sem significativas mudanças no manejo ou de sistema produtivo – pecuária e agricultura intensiva. O objetivo é atingir os níveis de produtividade exigidos por lei, já que esta é a única exigência percebida pela legislação.

Para os agricultores assentados, o acesso a terra se dá em pequenos módulos rurais, que em sua maioria, acabam sendo manejados de forma intensiva e com monocultivos. Esta estratégia torna-se incompatível no ponto de vista da sustentabilidade socioambiental, pois não tem sustentação em longo prazo.

Com a manutenção da estrutura fundiária concentrada onde a função social da terra é avaliada apenas pela produtividade não se tem um benefício social real e uma mudança na estrutura fundiária desigual.

Apesar da incoerência constatada nessas políticas públicas, a reforma agrária no Bioma Pampa tem um potencial de unir os interesses produtivos com os interesses sociais e de preservação ambiental. Ao revisar os processos de formação deste Bioma entende-se que sua conservação está ligada e depende do manejo eficiente da criação pecuária de baixa lotação, o que exigiria módulos rurais maiores. Outro modo compatível é a produção baseada na transição para sistemas agrícolas sustentáveis na agroecologia. Esta deve ser mais incentivada por políticas públicas principalmente nos assentamentos já criados, identificando-se as experiências exitosas já existentes. Essas perspectivas de produção baseadas tanto em procedimentos construídos com características locais tanto com conhecimentos científicos ecológicos, propõem expectativas de produção compatíveis com a região, respeitando a heterogeneidade e biodiversidade do Bioma Pampa.

Propõe-se que as políticas de reforma agrária para essa região sejam repensadas tendo em vista as características e capacidades ambientais locais. A distribuição de terras deve tanto promover mudanças efetivas na estrutura fundiária como também deve garantir em longo prazo a manutenção das famílias assentadas nas bases de um desenvolvimento rural sustentável.

Agradecimentos

CNPq (Bolsa Produtividade Pesquisador 2) e Fapergs (Bolsa Iniciação Científica).

Referências bibliográficas:

- ARAUJO, L. E. B. **O acesso à terra no estado democrático de direito**. 1997. 271 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1997. Disponível em:
<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14068-14069-1-PB.pdf>>
Acesso em: 20 abr. 2013.
- CRUZ, R. C., GUADAGNIN, D. L. Uma pequena história ambiental do Pampa: proposta de uma abordagem baseada na relação entre perturbação e mudança. In: **A sustentabilidade da Região da Campanha-RS: Práticas e teorias a respeito das relações entre ambiente, sociedade, cultura e políticas públicas**. Ed. Santa Maria-RS: UFSM, PPG Geografia e Geociências, Dep. de Geociências, 2010, p. 155-179.
- MELLO, P. F. Módulo de assentamento para o Rio Grande do Sul. In: XLV SOBER, 2007, Porto Alegre-RS.
- ROCHA, J. M. **As Raízes da Crise da Metade Sul**: Estudo da formação econômica do Rio grande do Sul. Jaguarão-RS: UNIPAMPA, 2011. 192 p.
- COLUSSI, J. Quanto vale um hectare. **Jornal Zero Hora**, Porto Alegre, 12 abr. 2013. Disponível em:
<<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/economia/campo-e-lavoura/noticia/2013/04/preco-d>>

[a-terra-sobe-240-em-media-no-estado-em-10-anos-4103540.html](#)>. Acesso em: 19 jul. 2013.