

A política fundiária do governo da *Frente Popular* no Rio Grande do Sul (1999-2002): diretrizes, luta política e resultados atingidos

César Augusto Da Ros

Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ (2006)
Professor Adjunto do Departamento de Letras e Ciências Sociais da UFRRJ – Coordenador da Área de Extensão Rural

Endereço profissional: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Departamento de Letras e Ciências Sociais, BR 465, Km 7, Seropédica – RJ, CEP: 23.890-000
Endereço eletrônico: da_rosgringo@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a política fundiária executada pelo governo da *Frente Popular*, no estado do Rio Grande do Sul – Brasil, levando-se em consideração as suas diretrizes, a dinâmica da luta política travada entre os atores sociais do meio rural e os resultados globais atingidos. O ineditismo deste governo está relacionado ao fato deste ter sido sustentado e apoiado por uma coalizão de partidos de esquerda e por um conjunto de movimentos sociais e entidades sindicais do campo, o que foi determinante na apresentação de um programa antagônico às políticas neoliberais em vigor em âmbito nacional. Por essa razão este governo comprometeu-se em adotar uma política fundiária própria, opondo-se ao programa de reforma agrária de mercado preconizado pelo governo Cardoso, em nível nacional. Os resultados apresentados ao longo do artigo demonstram que a despeito dos compromissos assumidos e, em face das limitações legais, institucionais, econômicas e políticas existentes, o espaço de atuação dos governos estaduais somente pode ser pensado em caráter complementar as ações do governo federal.

Palavras-chave: Reforma agrária, política fundiária; Frente Popular; luta política; movimentos sociais do campo.

Resumen

Política fundiaria del gobierno del *Frente Popular* en Rio Grande do Sul, Brasil (1999-2002): acciones, disputa política y resultados alcanzados

Este artículo tiene como objetivo analizar la política fundiaria ejecutada por el gobierno del *Frente Popular*, en el Estado de Rio Grande do Sul – Brasil, teniendo en cuenta sus acciones, la dinámica de las disputas políticas entre los actores sociales del medio rural y los resultados globales alcanzados. Lo inédito de este gobierno está relacionado con el hecho de haber sido sostenido políticamente y apoyado por una coalición de partidos de izquierda y por un conjunto de movimientos sociales y entidades sindicales del campo lo que fue determinante para la presentación de un programa antagónico a las políticas neoliberales vigentes en el ámbito nacional. Por esa razón este gobierno se comprometió a adoptar una política fundiaria propia, oponiéndose al programa de reforma agraria de mercado preconizado por el gobierno de Cardoso en el ámbito nacional. Los resultados expuestos a lo largo del artículo demuestran que, a pesar de los compromisos asumidos y frente a las limitaciones legales, institucionales, económicas y políticas existentes, el espacio de actuación de los gobiernos estaduais (provinciales) solamente puede ser pensado de forma complementaria a las acciones del gobierno nacional.

Palabras-clave: Reforma agraria, política fundiaria; Frente Popular; disputa política; movimientos sociales del campo.

Abstract

The land policy of the *Popular Front* government in Rio Grande do Sul (1999-2002): guidelines, political struggle and obtained results

The purpose of this article is to analyse the land policy carried out by the *Popular Front* (*Frente Popular*) government in the State of Rio Grande do Sul – Brazil, by taking into account its guidelines, the dynamics of the political struggle between social actors in rural areas and the general results obtained. The unprecedented character of this government is due to the fact that it was sustained and supported by a coalition of left-wing parties and by a set of social movements and union organisations from the countryside, which was determinant in the presentation of a programme opposing the neo-liberal policies in force at national level. For this reason, this government committed itself to adopt a land policy of its own, opposing the agrarian reform market programme defended by the Cardoso government at national level. The results presented throughout the article reveal that, despite the assumed commitments, and in view of the existing legal, institutional, economic and political limitations, the room for action by state governments can only be conceived as a complement to the federal government actions.

Keywords: Agrarian reform; land policy; Popular Front; political struggle; social movements of the country.

Introdução

Neste artigo analisa-se a política fundiária executada pelo governo da *Frente Popular* no estado do Rio Grande do Sul, levando-se em consideração as diretrizes e ações preconizadas em seu programa agrário, a dinâmica da luta política travada entre os principais atores do meio rural e os resultados globais alcançados em seu mandato. A análise busca combinar informações qualitativas e quantitativas. Para tanto foram utilizadas como fontes principais: entrevistas realizadas com gestores públicos e porta-vozes de movimentos e organizações do meio rural gaúcho, documentos governamentais, matérias publicadas na imprensa escrita e a literatura especializada.

O artigo tem por base uma pesquisa mais ampla desenvolvida pelo autor durante os anos de 2001 e 2005 que resultou na elaboração de uma tese de doutoramento intitulada: *As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)*, defendida em 2006 no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), financiada pelo CNPq.

O artigo está dividido em cinco seções. Na primeira seção, são explicitados os referenciais teóricos da análise. Na segunda seção, apresentamos um painel sintético da luta pela terra no Brasil e da atuação dos governos federais e estaduais no RS durante a década de 1990. Na terceira seção, são analisadas as diretrizes da proposta de desenvolvimento rural do governo da *Frente Popular* e as principais medidas adotadas para concretizá-la. Na quarta seção, analisa-se o processo de operacionalização da política fundiária estadual a partir da dinâmica sócio-política que marcou a especificidade dos seus dois principais momentos. Na quinta seção, apresenta-se um painel geral do conjunto dos subprogramas que integraram a política fundiária estadual, evidenciando-se os seus objetivos, as ações desenvolvidas e os resultados atingidos. Por fim, na última seção, apresentamos uma síntese conclusiva das análises realizadas ao longo do trabalho.

Os referenciais teóricos da análise sobre as políticas fundiárias e agrárias

A delimitação da política fundiária do governo Olívio Dutra como objeto de pesquisa requer que a situemos dentro de uma perspectiva mais ampla, na qual estão incluídas as análises sobre a questão agrária. Para tanto, é necessário esclarecer inicialmente, que a questão agrária se constitui numa espécie de *diagnóstico* ou na definição de qual é o *problema agrário* de uma determinada sociedade, tendo como foco central a proposição de medidas de intervenção sobre a *estrutura de posse e uso das terras*¹, num determinado espaço geográfico, em graus e intensidades variáveis, visando adequá-la às estratégias mais amplas de desenvolvimento (econômico e social) em disputa no interior de um determinado país, estado ou província. Tal diagnóstico jamais será neutro, uma vez que sempre será baseado nas diferentes leituras teóricas, políticas e ideológicas manifestadas pelos atores sociais e políticos diretamente implicados com o tema.

Por essa razão, a questão agrária não está dissociada de uma interpretação normativa (relativa ao *dever ser* de uma sociedade), na qual a análise do passado e do presente está diretamente relacionada aos “projetos de futuro” manifestados pelos atores implicados. Assim sendo, a questão agrária precisa ser analisada, também, como um problema histórico concebido á luz de uma perspectiva de longo prazo. Segundo Martins (2000):

Ela não é uma questão monolítica e invariante: em diversas sociedades, e na nossa também, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política. É por isso mesmo alcançada continuamente pelas condições cambiantes do fazer a história. O próprio ato de intervir na questão, de um modo ou de outro, numa perspectiva ideológica ou noutra, já altera a questão agrária. (...) A questão é, portanto, essencialmente uma questão histórica. (MARTINS, 2000, p. 89)

O reconhecimento do caráter histórico da questão agrária sugere que ela seja analisada à luz dos diferentes contextos econômicos, sociais, políticos, geográficos, culturais e ambientais, nos países ou regiões em que o problema da falta de acesso a terra em contraste com o monopólio da propriedade fundiária, atua como uma das principais causas da reprodução das desigualdades econômicas e sociais no campo, e das formas de dominação políticas a elas subjacentes.

No passado, a questão agrária estava referida ao bloqueio que o monopólio da propriedade fundiária, em poder de uma classe de rentistas representava à acumulação ampliada do capital, em especial nos países da Europa Ocidental que haviam sido pioneiros dos processos de industrialização durante os séculos XVIII e XIX. Naquele contexto, a solução do problema agrário passava pela realização de mudanças na estrutura de posse e uso das terras que oportunizassem a formação de um amplo mercado interno para o capital industrial em expansão. Esse mercado só poderia crescer com o crescimento da população economicamente ativa que recebesse salários e tivesse poder de compra, o que não ocorreria se as condições de vida dos trabalhadores e dos pequenos proprietários rurais fossem precárias. Se essas populações entrassem no mercado de modo restrito, seriam reduzidas as possibilidades da reprodução ampliada do capital no seu conjunto (MARTINS, 2000, p. 90-91).

A solução encontrada pelos representantes políticos das burguesias industriais daquela época materializou-se na realização de uma *reforma agrária*, que redistribuiu a propriedade fundiária monopolizada pelas classes rentistas aos camponeses sem terra ou com pouca terra. Em alguns países capitalistas, tais reformas foram realizadas em

¹ Aqui estamos nos referindo ao conjunto das diferentes formas de *apropriação e uso* das terras legitimadas pelo Estado brasileiro e que constituem a sua *estrutura ou malha fundiária*, cuja evolução e dinâmica interna são possíveis de serem acompanhadas mediante a análise dos dados dos Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

diferentes momentos históricos e em graus e intensidades variáveis, sendo responsáveis em grande medida para a constituição de uma estrutura de posse e uso das terras baseada em pequenas e médias propriedades rurais.

Posteriormente, os partidos social-democratas, socialistas e comunistas também passaram a defender a reforma agrária, entendendo-a como uma medida imprescindível ao pleno desenvolvimento das forças produtivas e à modernização das relações sociais de produção que facultasse a transformação da sociedade capitalista em direção ao socialismo. Nesse processo, a defesa da reforma agrária se constituiu na possibilidade concreta de conquistar o apoio dos camponeses, articulando-os em uma aliança estratégica liderada pelo operariado urbano. A agenda dessas reformas incluía a nacionalização das terras privadas que passaram a ser exploradas mediante a criação formas coletivas, dentre as quais se destacaram as empresas estatais e as cooperativas de produção, reduzindo-se ao mínimo possível, as formas de exploração individuais da terra (KAY, 1995; BARRACLOUGH, 2001; DEERE & LEÓN, 2002).

Embora não faça parte dos objetivos deste trabalho analisar a diversidade das experiências de reforma agrária ocorridas no mundo, cabe destacar que a maioria delas cumpriu um importante papel na democratização da propriedade da terra e na modernização das relações econômicas, sociais e políticas nos países em que foram executadas. O traço comum dessas reformas, em especial daquelas conduzidas nos países em desenvolvimento, foi o papel crucial desempenhado pelo Estado na sua efetivação, principalmente no que se refere ao confisco das terras dos grandes proprietários, o que resultou na perda de parte de seus direitos e privilégios (BARRACLOUGH, 2001, p. 379).

A literatura contemporânea aponta, *grosso modo*, para a existência de três modelos básicos de reforma agrária, que se intercalaram ao longo da história recente de acordo com as circunstâncias específicas existentes nos países em que foram realizadas. Os modelos em questão são os seguintes: (a) a reforma agrária conduzida pelo Estado, ou “modelo estatal”; (b) a reforma agrária “de base” ou “popular”; (c) a reforma agrária “assistida” ou “conduzida pelo mercado” (MOYO & YEROS, 2008, P. 65-67; VELMEYER, 2008, p. 312). Tais modelos não serão utilizados aqui como “tipos ideais puros”, visto que dependendo da combinação dos parâmetros pelos quais são analisadas as reformas, podem ocorrer variações que destoam dos modelos apresentados².

Em linhas gerais, o “modelo estatal” caracteriza-se como aquele em que o Estado joga um papel proeminente no processo da reforma, tal como foi feito durante todo o *período desenvolvimentista*³ (MOYO & YEROS, 2008, p. 65). Uma reforma agrária desta natureza pressupõe uma *ação estatal* dirigida no sentido de promover uma redistribuição das terras monopolizadas por grandes proprietários e grupos econômicos aos trabalhadores rurais sem ou com pouca terra. Seu objetivo principal é a democratização da estrutura fundiária de um país, a promoção do desenvolvimento nacional e a conseqüente transformação nas relações de poder econômico e político que atuam na reprodução da concentração fundiária (BARRACLOUGH, 2001; PEREIRA, 2006).

Para a ação estatal ser qualificada como reforma é necessário que esta apresente uma escala compatível à magnitude do grau de concentração fundiária e da demanda por terra existente numa região, estado ou país, promovendo-se uma redistribuição da propriedade rural num espaço de tempo suficientemente curto, de sorte que a atual geração seja beneficiada pelos seus impactos sócio-econômicos (GOMES DA SILVA, 1995). Enquanto política redistributiva, implica na desapropriação das terras privadas que não cumprem com a sua função social, assim como na recuperação das terras públicas apropriadas ilicitamente por particulares. Além da distribuição dos ativos fundiários (*land reform*), a reforma agrária precisa ser encarada como um processo mais geral (*agrarian*

² Na análise dos processos de reforma agrária Moyo & Yeros (2008, p. 65) destacam a necessidade de considerar pelo menos quatro elementos: i) a seleção da terra; ii) o método de aquisição da terra; iii) a seleção dos beneficiários; iv) e o método de transferência da terra aos beneficiários.

³ Período posterior a década de 1930, quando boa parte dos governos dos países latinos americanos optou por fazer uma transição do modelo agroexportador para um modelo baseado na substituição de importações, na qual o Estado assumiu um papel preponderante na indução dos processos de desenvolvimento.

reform) que envolve o acesso aos recursos naturais (terra, água, cobertura vegetal no caso dos trabalhadores extrativistas, etc.), ao financiamento, à tecnologia, ao mercado de produtos e de trabalho e, especialmente à distribuição do poder político (Leite, 2007, p.16).

O segundo modelo, a reforma agrária “de base” ou “popular”, se define como aquela impulsionada pela ação das lutas por terra desencadeadas pelos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra e suas organizações de representação política. Nestas lutas geralmente são utilizadas formas de ação direta, tais como as ocupações de terras, mobilizações de massas e até mesmo a luta armada como instrumento de pressão às instituições do Estado para que estas executem políticas amplas e massivas de redistribuição da propriedade da terra. No passado, a maioria das reformas agrárias desta natureza acoplou-se a processos revolucionários que resultaram na construção de novos regimes políticos, tal como ocorreu no México (1910-1917), Bolívia (1952), Cuba (1959), Nicarágua (1979) e El Salvador (1980) (KAY, 1995; DEERE & LEON, 2002).

No período mais recente, é possível verificar a emergência de uma nova onda de lutas e a constituição de novos atores sociais no campo, identificados com as reivindicações do acesso a terra, da autonomia territorial, da democracia e da justiça social. Alguns autores destacam que este “novo campesinato” se constituiu a partir das reações aos efeitos regressivos das políticas de ajuste estrutural e da aplicação das estratégias neoliberais no continente. Esta nova onda de lutas sociais vem sendo protagonizada principalmente pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) no México, a Confederação Nacional de Indígenas do Equador (CONAIE), a Federação Nacional Campesina no Paraguai, o MST no Brasil, entre outros. Para a maioria desses atores políticos a ampliação do acesso a terra se constitui num dos elementos centrais da sua estratégia de luta política (VELTMAYER, 2008).

O terceiro modelo, a reforma agrária “assistida pelo mercado” foi amplamente difundida e apoiada pelo Banco Mundial (BM) ao longo da década de 1990, como alternativa à reforma agrária distributiva conduzida pelo Estado mediante os processos de desapropriação, e também como forma de conter os conflitos fundiários oriundos das ocupações de terras protagonizados pelos movimentos sociais do campo. Segundo a definição oferecida por Pereira (2005):

O novo modelo consiste numa ação estatal que combina transação patrimonial privada e política distributiva. *Transação patrimonial* por tratar-se de um financiamento concedido para a compra e venda voluntária entre agentes privados – ou seja, uma típica operação mercantil -, e pelo fato de que os proprietários são pagos em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente os custos da aquisição da terra e os custos da transação. *Política distributiva*, porque há transferência de recursos a fundo perdido, em proporção variável conforme o caso, para investimentos em infra-estrutura e produção. (PEREIRA, 2005, p. 615)

Este modelo vem sendo integrado ao rol das ações compensatórias aos efeitos socialmente regressivos das políticas de ajuste estrutural implementadas em diversos países periféricos ao longo da década de 1990, vinculando-se às *políticas de alívio paliativo da pobreza rural* também recomendadas pelo Banco Mundial (PEREIRA, 2006, p. 370-71).

A caracterização sintética desses modelos de reforma agrária nos permite designar as ações de ampliação do acesso a terra executadas pelo governo da *Frente Popular* como uma *política fundiária*. Isto, porque, o termo *fundiário*, derivado do radical latino *fundus* (fundo, base, fazenda, bens de raiz) e agregado ao sufixo *ário* (que exerce atividade, profissão ou certo ofício) (MICHAELIS, 1998, p. 999), em geral, é empregado para caracterizar as medidas de caráter *complementar* ou *pontual* que não tem o condão de produzir mudanças profundas na estrutura de posse e uso da terra de um determinado espaço geográfico. Na maioria dos casos, essas medidas restringem-se a ações de *regularização fundiária* ou em *políticas de assentamentos*, criadas sob o propósito de atender emergencialmente as reivindicações de acesso a terra oriundas das ocupações protagonizadas pelos movimentos sociais do campo.

Difere-se, portanto, de uma *política agrária* ou de *reforma agrária*, em razão desta apresentar um significado mais amplo. Isto, porque, o termo *agrário*, derivado do radical latino *agrariu* refere-se ao campo e ao meio rural como um todo, extrapolando assim, dimensão meramente fundiária, sem que isso signifique a sua exclusão (MICHAELIS, 1998, p. 81). Como já foi dito anteriormente, uma política agrária ou de reforma agrária implica em considerar a necessidade da conjugação de medidas de política fundiária (desapropriações, regularizações fundiárias, crédito fundiário, etc) e política agrícola (crédito, infra-estrutura, comercialização, assistência técnica, etc.), de tal modo que estas possam ser tratadas como temas de abrangência nacional.

No que diz respeito aos governos estaduais, é preciso salientar que constatação da existência de espaços para a sua atuação, ou ainda o reconhecimento de que os conflitos fundiários se manifestam de acordo com as especificidades regionais, não pode ser confundida aqui com a defesa de uma suposta “estadualização da reforma agrária”. Isto porque, as experiências de execução de políticas fundiárias estaduais, têm ocorrido historicamente num campo de limitações e constrangimentos que impossibilitam pensá-las de forma autônoma, a menos que o atual ordenamento jurídico institucional seja completamente reformulado.

A primeira limitação refere-se à definição expressa na Constituição Federal de 1988 de que as *desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária* são de competência exclusiva da União⁴. Neste caso, as únicas alternativas que restam aos governos estaduais interessados em executar uma política fundiária são as aquisições de terras mediante a compra, as desapropriações por interesse social e as desapropriações por necessidade ou utilidade pública, sendo que estas duas últimas só podem ser realizadas mediante a indenização prévia, à vista, em dinheiro e nos preços praticados no mercado de terras. Além desses instrumentos de obtenção de terras, os estados também podem tentar identificar as áreas públicas devolutas apropriadas ilicitamente por particulares, através da realização de *ações discriminatórias* ou disponibilizar imóveis patrimoniais em desuso⁵. A restrição da obtenção de terras às compras e desapropriações com pagamento prévio contribui para elevar imensamente os custos de uma política agrária estadual, o que se apresenta como uma limitação de ordem *financeira*. No âmbito das limitações *institucionais* observa-se que o RS não dispõe de um aparato estatal específico para tratar dos assuntos fundiários, a exemplo de outros estados, como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. E, por último, existem ainda as limitações de ordem *política* que geralmente se expressam nas ações dos setores que se opõem às políticas de redistribuição da propriedade fundiária (DA ROS, 2006, p. 440).

Diante do exposto, constata-se que a configuração das políticas agrárias e fundiárias em direção a um dos modelos aqui caracterizados (“estatal”, “de base” e “conduzida pelo mercado”) depende diretamente da intensidade das lutas protagonizadas pelos atores sociais do campo e seus apoiadores em torno da modificação ou manutenção do *direito a posse e uso das terras*. No limite, é possível dividir a dinâmica desta luta em duas modalidades distintas. Em primeiro lugar, trata-se de uma luta por um direito constituído ou “legal” que se ancora nos preceitos da legislação agrária em vigor, principalmente no que se refere à garantia do cumprimento da chamada “função social” da propriedade fundiária⁶. Em

⁴ Conforme consta no Artigo n. 184 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2003, p. 130).

⁵ As *ações discriminatórias* são reguladas pela Lei N. 6383, de dezembro de 1976, na qual está prevista a montagem de uma comissão especial, que no âmbito federal é de responsabilidade do INCRA. Segundo Novicki (1992), essa mesma atribuição é facultada aos estados, desde que os mesmos possuam um órgão de terras em funcionamento.

⁶ Na Constituição Federal brasileira em vigor, o direito à propriedade rural somente é garantido mediante o cumprimento da sua função social. Para tanto, é necessário o atendimento simultâneo dos seguintes requisitos: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as leis de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (BRASIL, 2003, p. 130). A Lei agrária N. 8.629 de 1993 estabeleceu de forma clara apenas o primeiro requisito, considerando que o *aproveitamento racional e adequado* seria cumprido na medida em que a propriedade fosse *produtiva*. Nesta direção, estabeleceu critérios de mensuração da utilização da propriedade e da sua eficiência baseados respectivamente, no Grau de Utilização da Terra (GU)

segundo lugar, trata-se de uma luta que se insurge contra a lei ou “não legal”, pois está pautada na busca permanente do reconhecimento ou legitimidade das ações dos movimentos de luta por terra, visando alargar o espaço desta legalidade (NOVICKI, 1992).

Entre as diversas dimensões observadas nas lutas travadas por esses atores sociais, pelo menos três delas merecem um destaque especial. A primeira está relacionada às diferentes percepções desses atores sobre qual é a *natureza da questão agrária contemporânea* e a sua vinculação às diferentes estratégias de desenvolvimento em disputa no âmbito nacional e estadual⁷. Neste caso, percebe-se que os atores sociais ocupam posições polares na sociedade, de acordo com as assimetrias de poder econômico, político, social e simbólico, acumuladas por eles ao longo de suas trajetórias históricas, as quais podem ser interpretadas também como diferentes modalidades de *capitais* ou *trunfos* utilizados em suas lutas⁸ (BOURDIEU, 2002).

Grosso modo, pode-se dizer que num dos pólos se situaram e ainda hoje se situam, os atores interessados na preservação do monopólio da propriedade fundiária, na forma como ela foi legada pelas gerações passadas. Isto significa dizer que as organizações que representam politicamente os interesses do patronato rural, costumam mobilizar todos os esforços no sentido de defender a intocabilidade do direito de propriedade. Tal defesa quase sempre é acompanhada de estratégias que visam minar com a legitimidade das ações protagonizadas pelas organizações que lutam pela realização de uma reforma agrária, valendo-se da desqualificação dos trabalhadores rurais e suas organizações e do uso da violência (física e simbólica) como prática de classe (BRUNO, 2005).

Num outro pólo, estão situadas as organizações que reivindicam uma *política de reforma agrária* que possibilite uma ampla distribuição de direitos de propriedade da terra às populações que não a possuem, a fim de permitir uma modificação nas suas condições de reprodução social e econômica. Neste caso, a reivindicação do *acesso a terra* aparece vinculada à defesa da ampliação e fortalecimento das múltiplas formas de agricultura camponesa e familiar, e por políticas públicas diferenciadas que atendam a especificidade desses grupos sociais.

A segunda dimensão está relacionada às lutas travadas por esses atores no interior das instituições do Estado e das organizações da Sociedade civil em torno do caráter, da extensão, do ritmo e dos principais instrumentos utilizados no âmbito das políticas agrárias. Nesta direção, entende-se que os diferentes formatos assumidos pelas políticas agrárias e fundiárias, apresentam uma relação direta com o perfil da configuração de forças sociais e políticas que compõem os governos, bem como dos demais atores que os apóiam. Isto, porque, a efetivação de medidas de política agrária numa direção ou outra, dependerá diretamente da correlação de forças e da dinâmica da luta social e política imprimida pelos atores implicados. Tais atores, sempre que possível, buscarão orientar as suas ações em coerência aos diagnósticos sobre a questão agrária preconizados em suas agendas de reivindicação ou programas políticos. Por isso, a avaliação de uma política agrária precisa levar em consideração, qual é o grau de prioridade conferido pelos governos ao tema da reforma agrária, bem como dos objetivos eleitos para a ação governamental (DA ROS, 2006).

Nesta perspectiva, as análises aqui empreendidas estão informadas pela concepção de *Estado ampliado* elaborada por Antonio Gramsci, que se distancia das interpretações que restringem à compreensão dos processos de dominação política apenas à dimensão da repressão e da coerção. Sob esta ótica, o Estado comporta duas esferas principais: a) a

e no Grau de Eficiência Econômica (GEE), cujo cálculo se referencia nos índices de produtividade em vigor. Nos demais requisitos, a Lei é genérica e não oferece grandes possibilidades para a ação governamental. Sobre o assunto ver Delgado (2001).

⁷ Neste caso, estamos nos referindo às diretrizes existentes nos programas de governo (estaduais ou federais) que costumam exprimir as diferentes concepções políticas dos partidos e coalizões de partidos acerca das propostas econômicas, sociais e políticas a serem adotadas nos âmbitos nacional e estadual.

⁸ Embora seja possível visualizar a formação de polaridades em relação às disputas ocorridas em torno da questão agrária brasileira, isso não significa que não tenham ocorrido cisões ou rupturas no interior de cada pólo, geralmente oriundas das diferentes interpretações sobre o tema e sobre as estratégias de luta mais viáveis a serem adotadas.

sociedade política, na qual estão compreendidos os mecanismos pelos quais a classe dominante exerce o seu poder mediante o monopólio legal da repressão e da violência, representados pelo controle da burocracia administrativa e dos aparatos de força militar e policial; b) a *sociedade civil*, compreendida pelas organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, também denominados por Gramsci como *aparelhos privados de hegemonia*⁹ (GRAMSCI, 1978; COUTINHO, 1996).

No âmbito da reprodução das relações de poder, existe uma diferença funcional entre essas duas esferas, visto que enquanto na sociedade política a dominação é exercida por meio da ditadura e da coerção, na sociedade civil a dominação é exercida por meio do exercício da hegemonia, também concebida como um processo de conquista de aliados para as posições políticas de um determinado grupo ou classe através da *direção política* e do *consenso*¹⁰ (GRUPPI, 1978). Nessa formulação, as lutas travadas pelos atores sociais em torno do direito a posse e uso da terra estão inseridas em ambas as esferas de poder, de tal modo que há um movimento permanente de luta pela hegemonia política, onde o que está em jogo é a tentativa de imprimir um formato à política agrária que se aproxime mais ou menos a um dos modelos aqui caracterizados.

A constatação de que as lutas sociais pelo acesso a terra são travadas tanto na sociedade política, quanto na sociedade civil, possibilita também a compreensão do Estado como uma “condensação material de uma relação de forças”, como um “campo e processos estratégicos”, onde se “entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalcagens uns em relação aos outros” (POULANTZAS, 1985, p. 157). Sob esta ótica, percebe-se que as políticas agrárias e fundiárias não se constituem a partir da aplicação de um esboço global de objetivos emanados apenas pelas instituições do Estado, sendo resultantes de uma luta permanente e de um entrecruze dos interesses representados pelos diferentes atores sociais implicados. Isto significa dizer, que as lutas protagonizadas pelos movimentos sociais do campo não podem ser interpretadas como lutas que estão “fora do poder”, uma vez que estão inscritas na trama e na configuração estratégica do Estado, atravessando-o de lado a lado (POULANTZAS, 1975, p. 162).

O terceiro aspecto importante das lutas travadas em torno do direito a posse e uso das terras, diz respeito à sua dimensão *espacial e territorial*. Isto, porque, trata-se de lutas que visam em última instância, a *apropriação* de um determinado espaço geográfico, ou seja, uma determinada porção de terra, que pode ser utilizada de modos distintos pelos atores que a reivindicam. Neste sentido, vale esclarecer que a noção de espaço aqui empregada é equivalente à base objetiva (ou natural) que possibilita a materialização da existência humana (LEFEBVRE, 1991, p. 102, *apud* FERNANDES, 2005, p. 273). Por essa razão, o espaço é definido a partir da sua *composicionalidade*, isto é, compreende e é compreendido por múltiplas dimensões (multidimensional), e, também, por sua *completitude*, relacionada à sua qualidade de ser percebido ao mesmo tempo como *todo* e como *parte* (FERNANDES, 2005, p. 274).

⁹ Segundo Coutinho, Gramsci advertiu que a distinção entre sociedade política e sociedade civil é uma *distinção metodológica* e não uma distinção orgânica; na realidade efetiva, sociedade civil e Estado se identificam (COUTINHO, 1996, p. 87).

¹⁰ Segundo Luciano Gruppi (1978), a hegemonia pode ser definida como: “(...) a capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente, dominante, até o momento em que – através da sua ação política, ideológica, cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder” (GRUPPI, 1978, p. 70).

O estabelecimento de *limites*¹¹ precisos de um determinado espaço ocorre a partir de uma definição arbitrária realizada por uma nação, classe, grupo ou ator social, realizada a partir de uma intencionalidade cujo resultado é a produção de um espaço social específico: *o território* (FERNANDES, 2005, p. 276). Ou seja, o que define a existência de um território é a apropriação de um determinado espaço por um ator ou conjunto de atores, sendo delimitado por e a partir de relações de poder, em suas múltiplas dimensões. Cada território é produto da intervenção e do trabalho de um ou mais atores sobre determinado espaço (BRAGA, 2004, p. 26).

Neste sentido, a gênese, o desenvolvimento e a diferenciação dos territórios, geralmente estão associados a um conjunto de dimensões, entre as quais se destacam: a) a *dimensão física*, relacionada às suas características geológicas e recursos naturais (clima, solo, relevo, vegetação, etc.), bem como aquelas resultantes dos usos e práticas dos atores sociais; b) a *dimensão econômica*, relativa às formas de organização espacial dos processos sociais de produção, consumo e comercialização; c) a *dimensão simbólica*, referentes ao conjunto específico de relações culturais e afetivas existentes entre um grupo e um determinado lugar, contribuindo assim, como um elemento constitutivo da sua identidade social; d) a *dimensão sócio-política*, relacionadas ao fato do território se constituir num meio para as interações sociais, e também, de relações de dominação e poder (BRAGA, 2004, p. 27).

No que diz respeito à questão agrária é preciso ter presente, que a conformação da estrutura fundiária de um determinado país ou estado é resultado de um longo processo histórico de lutas travadas entre os atores sociais em torno da apropriação e uso de um determinado território. Essa apropriação quase sempre foi legitimada e institucionalizada mediante a dominação exercida pelo poder estatal, razão pela qual, a concepção clássica de território da geografia política o considerou como um espaço de manifestação da soberania do Estado, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma autoridade. Em outras palavras, o Estado moderno é um Estado territorial, com uma base física definida, composta pelos “territórios usados”, ou seja, os espaços efetivamente apropriados, e, também, dos chamados “fundos territoriais” (áreas de soberania nacional ainda não incorporadas no tecido do espaço produtivo) (MORAIS, 2005).

Sob esta ótica, constata-se que as instituições do Estado assumem um papel preponderante na produção do espaço, uma vez que elas através das suas políticas territoriais atuam na constituição de grandes equipamentos e infra-estrutura, na construção de grandes sistemas de engenharia, na preservação do patrimônio natural e na gestão dos fundos territoriais. Por essas atuações, as instituições do Estado operam como indutoras do padrão de ocupação dos territórios nacionais, atuando também, na definição de um padrão de regulamentação do uso do solo (MORAIS, 2005, p. 43).

Assim sendo, torna-se praticamente impossível compreender a constituição de uma determinada estrutura fundiária, ou mesmo, postular uma política de reforma agrária sem considerar a centralidade assumida pelas instituições do Estado como conformadoras da ocupação e reguladoras do uso do território. Neste sentido, as pressões pela realização de uma política de reforma agrária no país, protagonizadas pelos movimentos sociais do campo e seus apoiadores, constituem-se em tentativas de pôr em causa o padrão dominante de ocupação e uso do território brasileiro, cuja marca histórica tem sido a persistência da grande propriedade fundiária alicerçada na produção de *commodities* exportáveis. Como alternativa a este padrão, as políticas fundiárias e de assentamentos em curso no país, apesar de serem ainda insuficientes, têm contribuído para a inauguração de um novo padrão de ocupação do território baseado na ampliação do número de propriedades

¹¹ Segundo Braga (2004, p. 30), “(...) **Limite** expressa uma interface biossocial, que evolui ao longo da história. Limites territoriais podem ser estabelecidos de modo tanto individual como coletivo, inclusive por meio da propriedade privada. Eles delimitam relações de alteridade: a diferença entre o “nós” – o grupo dos membros da coletividade ou “comunidade”, os *in-siders* - e os “outros” – os de fora, os estranhos, os *outsiders*. Do processo de apropriação de uma porção de extensão terrestre resulta a delimitação de uma área, no interior da qual um ator ou grupo social exerce domínio”.

camponesas e familiares, nas quais estão sendo colocadas em prática outras formas de uso da terra.

Desse modo, a espacialização das lutas por terra vem contribuindo para a configuração de novas territorialidades (assentamentos) em disputa com as antigas territorialidades (latifúndios improdutivos), uma vez que a construção das primeiras implica necessariamente na destruição das últimas (FERNANDES, 2005). Nesse processo, as políticas fundiárias estaduais podem desempenhar um papel significativo na construção de novas territorialidades no campo, corroborando para amenizar as distorções e contradições oriundas da elevada concentração fundiária existente no Brasil.

As políticas fundiárias estaduais no contexto da luta pela terra no Brasil

No Brasil as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pela retomada do debate sobre a questão agrária, motivado principalmente pela intensificação das ações dos movimentos sociais e entidades sindicais do campo em suas pressões sobre as instâncias do Estado brasileiro para a realização de uma reforma agrária. Tais pressões tiveram um maior impulso no final dos anos 70 e início dos anos 80, quando os efeitos regressivos da modernização conservadora da agricultura, a ação de setores progressistas da Igreja (católica e luterana) e a conjuntura política de esgotamento do regime militar, contribuíram para intensificar as lutas sociais no campo. Neste processo, a retomada das *ocupações de terras*¹² contribuiu para a constituição de um dos mais importantes movimentos de luta por reforma agrária na contemporaneidade: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (FERNANDES, 2001; CALDART, 2000).

Desde então, as ocupações têm sido a principal estratégia de pressão social do MST em sua luta pelo acesso imediato a terra, passando a ser adotadas também por diversos sindicatos e federações de trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e por inúmeros movimentos de sem-terra que surgiram recentemente. Em resposta a estas pressões, o Estado brasileiro - nas suas esferas federais e estaduais - procurou implantar políticas de assentamentos a fim de equacionar pontualmente as situações de conflitos fundiários mais emergentes¹³. Tais políticas, apesar de importantes, foram insuficientes para alterar o quadro de elevada concentração fundiária vigente no país¹⁴.

No Rio Grande do Sul (doravante identificado pela sigla RS), esse quadro de concentração fundiária também faz parte da sua realidade¹⁵. Situado no extremo sul do país, este estado apresenta características de relevo e vegetação que desde o início contribuíram para a conformação de uma diferenciação sócio-espacial entre as suas regiões Norte e Sul. Isto porque, a primeira era dotada de uma escarpa arborizada com florestas

¹² A *ocupação* pode ser considerada a essência do MST, porque é com ela que se inicia a organização das pessoas para participar da luta pela terra, ela se constitui, portanto na matriz organizativa do movimento (CALDART, 2000, p. 109).

¹³ Numa pesquisa realizada recentemente em vários estados brasileiros, constatou-se que 96% dos assentamentos investigados resultaram de situações de conflito, sendo que em 89% dos casos a iniciativa do pedido de desapropriação partiu dos trabalhadores rurais e de suas organizações, em somente 10% dos casos a iniciativa partiu do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (HEREDIA et al., 2002, p. 78).

¹⁴ Cabe registrar que as estimativas do *índice de Gini*, que mede o grau de concentração das terras a partir dos dados dos Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), têm permanecido estáveis desde a década de 1960. Este índice utiliza valores que variam de 0 a 1, no qual o primeiro número representa uma concentração nula e o segundo uma concentração máxima. Em 2000, esse índice ainda apresentava um valor bastante alto, da ordem de 0,802, indicando um forte grau de concentração da propriedade das terras no Brasil (DIEESE/MDA, 2006, p. 34).

¹⁵ Segundo os dados do Censo Agropecuário do IBGE, existe no RS um total de 429.957 estabelecimentos agropecuários, os quais ocupam uma área total de 21.800.883,221 hectares. Desse total, 394.495 estabelecimentos são *familiares*, e representa 91,8% do total dos estabelecimentos, ocupando uma área de 8.920.803,782 hectares, o que corresponde a 40,9% da área total. Os estabelecimentos *patronais* contabilizam 32.114, representando 7,5% do total de estabelecimentos, ocupando uma área de 12.712.787,157 hectares, correspondente a 58,3% da área total. <www.incra.gov.br/sade/documentos.asp>.

subtropicais que se distinguia completamente do relevo plano-ondulado e da vegetação de campos predominante na segunda. Por essa razão, o processo histórico de ocupação e apropriação do território deste estado apresentou algumas distinções em relação aos demais estados brasileiros. Principalmente, em face das constantes disputas em torno da delimitação das fronteiras com a Argentina e o Uruguai, e também pela forte incidência das políticas de colonização, ambas motivadas por razões de ordem econômica e geopolítica.

Desse modo, observa-se que num primeiro momento foram ocupadas as áreas de campo, situadas na região Sul do estado. Este período abrangeu o século XVII e o início do século XVIII, quando o domínio do território gaúcho estava sendo disputado entre os reinos de Portugal e Espanha e a captura do gado selvagem (introduzido pelos padres Jesuítas espanhóis) se constituía no principal fundamento econômico da região. Para consolidar a sua posição de domínio e estimular o povoamento do território, a Coroa portuguesa lançou mão da distribuição de sesmarias de terras, nas quais se estabeleceram as estâncias dedicadas à pecuária extensiva, que se tornou a principal atividade econômica desta região¹⁶.

Num segundo momento, compreendido entre o início do século XIX e a primeira metade do século XX, os governos Imperial e Provincial passaram a adotar políticas de colonização para promover a ocupação das áreas de mata com imigrantes europeus de diversas nacionalidades (alemães, italianos, poloneses, espanhóis, judeus, russos, etc). A vinda dos imigrantes foi aceita pelas classes dominantes locais sob a condição de que estes ocupassem somente as áreas que não eram de interesse da pecuária. Nestes locais, constituíram-se inúmeras comunidades que tinham a agricultura como a sua principal atividade econômica¹⁷. As políticas de colonização, apesar de seletivas e contraditórias, permitiram a consolidação de um vasto território de pequenas propriedades familiares, o que explica a constituição de uma *estrutura agrária dual* no estado (JANSEN, 2004).

Grosso modo, tal dualidade se evidencia pela existência de duas macro-regiões distintas no que se refere ao grau de concentração fundiária e as diferentes formas de uso das terras. Na metade Norte, onde foram localizadas as colônias de imigrantes, prevalece atualmente uma estrutura fundiária menos concentrada, sendo que a maior parte dos estabelecimentos agrícolas se dedica à produção de grãos (soja, trigo, milho) em integração à pecuária intensiva (bovinocultura de leite, suinocultura, avicultura). Na metade Sul, por sua vez, o grau de concentração da propriedade fundiária é maior, sendo que uma grande parte dos estabelecimentos agrícolas se dedica à pecuária extensiva (bovinocultura de corte e ovinocultura) ou às modernas lavouras de arroz irrigado, existindo ainda, uma parcela bastante significativa de “pecuaristas familiares”.

Esta diferenciação entre a metade Sul e Norte não resultou apenas da forma pela qual o território gaúcho foi ocupado, mas, também, da natureza dos processos sócio-econômicos que se desenvolveram sobre as mesmas. Enquanto a primeira permaneceu a maior parte do tempo ancorada na pecuária extensiva, na segunda ocorreu o desenvolvimento de uma agricultura diversificada que manteve um forte vínculo com a indústria e com o mercado interno, constituindo-se na principal base de sustentação da economia estadual. Ao longo do tempo essa estrutura agrária dual manteve-se praticamente inalterada, apesar de ter passado por transformações qualitativas importantes, ocorridas nos diferentes momentos do processo de modernização da agropecuária, em especial naquele que se intensificou a partir da década de 1970¹⁸. Nesse período, o centro irradiador da

¹⁶ Pela Lei de Sesmarias, os representantes de Coroa Portuguesa concediam terras sem qualquer ônus e a quem bem entendessem, com exceção aos súditos da Espanha. Os contemplados eram, geralmente, os homens acessíveis à administração colonial, representados no sul pelos oficiais superiores e subalternos, os aventureiros e comerciantes bem sucedidos, os homens de posses (FERREIRA, 2003, p. 39).

¹⁷ A respeito do processo de colonização no RS ver Roche (1969), Lando & Barros (1980), Kliemann (1986) entre outros.

¹⁸ Silva (2001) ao realizar uma releitura do processo de transformação da agricultura gaúcha no período de 1970 a 1980, destaca que a sua modernização técnica atravessou três momentos distintos. Um primeiro momento representado pela introdução e desenvolvimento da lavoura arroteira, no início do século XX, nas regiões da Depressão Central e da Campanha Gaúcha. Um segundo momento representado pela expansão das lavouras mecanizadas de trigo na região do Planalto Médio, no final dos anos 50. E, por fim, um terceiro momento

modernização ocorreu na metade Norte, trazendo como conseqüência o acirramento das contradições sociais no campo, as quais se constituíram no fundo estrutural sobre o qual irromperam as principais lutas sociais do campo¹⁹.

Neste processo, as lutas mais significativas e emblemáticas foram as lutas por terra, as quais se concentraram inicialmente na região Norte do estado, onde as conseqüências da modernização foram mais intensas. A realização dos primeiros acampamentos de agricultores sem-terra assumiu um enorme significado nos anos 80, uma vez que tais eventos possibilitaram o acúmulo de uma experiência política e organizativa que foi determinante na constituição formal do MST, em 1984 (NAVARRO, 1996; CALDART, 2000; FERNANDE, 2001).

Desde então, as ações de pressão do MST contribuíram para manter o tema da reforma agrária na agenda política estadual, caracterizando-se por se concentrarem, ora sobre a esfera federal, ora sobre a esfera estadual. De tal modo, que a implantação dos assentamentos no RS pode ser dividida em cinco grandes fases. Uma primeira ocorrida entre os anos de 1978 e 1984, ainda sob o período do regime militar, quando a retomada das ocupações obrigou o governo estadual a comprar imóveis rurais para atender a reivindicação dos agricultores sem-terra, porém, sem garantir os recursos necessários ao desenvolvimento satisfatório dos primeiros assentamentos criados (NAVARRO et al., 1999).

A segunda fase ocorreu entre os anos de 1984 e 1990, quando as ocupações de terras foram protagonizadas pelo recém-criado MST, sendo dirigidas para pressionar o governo federal, que se encontrava sob a presidência de José Sarney, em pleno período de transição do regime militar à Nova República. Nesta época, um dos principais compromissos assumidos pela coalizão de forças empossada no governo era a efetivação de um audacioso Plano Nacional de Reforma Agrária, cujos resultados foram pífios em função das reações desencadeadas pelas organizações do patronato rural e das forças políticas conservadoras que as apoiavam. Contudo, foi nesse período que se registraram a implantação dos primeiros projetos de assentamentos federais no RS (NAVARRO et al., 1999).

A terceira fase ocorreu entre os anos de 1990 e 1994, quando se observou um aumento das pressões sobre o governo estadual, já que em nível federal a tônica do governo neoliberal de Fernando Collor de Melo foi caracterizada pela suspensão das desapropriações para a reforma agrária e pela repressão sistemática ao MST. O governo estadual que na época encontrava-se sob a gestão de Alceu Colares (Partido Democrático Trabalhista), acabou concentrando as suas ações fundiárias em duas direções: a) na cessão de terras públicas patrimoniais para a implantação de assentamentos; b) na utilização de recursos alocados pelo Fundo Estadual de Terras para a compra de novas áreas (Navarro et. al., 1999).

A quarta fase ocorreu entre os anos de 1995 e 1999, quando a reforma agrária foi recolocada no cenário político nacional, principalmente em função da escalada das ocupações de terra e pela comoção pública gerada pelos massacres de trabalhadores rurais ocorridos em Corumbiara (Rondônia), em 1995, e em Eldorado dos Carajás (Pará), em 1996. Em nível estadual, as pressões das ocupações foram dirigidas novamente para o governo federal, posto que o governo de Antonio Britto demonstrou-se bastante refratário às pressões políticas e reivindicações do MST. Nesse período, registraram-se a implantação do maior número de assentamentos federais no estado, superando os resultados atingidos pelos governos federais anteriores (NAVARRO et al., 1999).

A quinta fase correspondeu ao quadriênio de 1999/2002, o qual se constitui no objeto central de análise deste trabalho. Este período distingue-se dos demais, em razão da especificidade da conjuntura e do caráter das políticas agrárias adotadas pelos governos

representado pela expansão das lavouras mecanizadas de soja em sucessão ao trigo na metade Norte, durante a década de 1970.

¹⁹ Entre essas lutas sociais destacaram-se as seguintes: a) as lutas pela retomada das terras indígenas; b) a luta pelo acesso a terra através da constituição dos primeiros acampamentos depois do período ditatorial; c) as lutas contra a construção das barragens; d) as lutas pela defesa dos preços dos produtos e por melhores condições de produção; e) as lutas das mulheres trabalhadoras rurais (BRUMER, 1990; NAVARRO, 1996; CARINI, 2005).

estadual e federal. No primeiro caso, o ano de 1999 marcou o início do governo Olívio Dutra, eleito por uma coalizão de partidos de esquerda. Tal coalizão se distinguiu por apresentar um programa de governo oposto às diretrizes políticas nacionais do governo reeleito de Fernando Henrique Cardoso, integrado por uma coalizão de partidos de centro-direita, cujas premissas eram baseadas num ideário neoliberal. Neste ideário, afirmava-se a necessidade de redução da intervenção do Estado na economia em favor do mercado, mediante à privatização das empresas estatais, da desregulamentação da economia, da abertura comercial e do estímulo de políticas sociais compensatórias (FIORI, 2001). No âmbito das políticas agrárias, a ênfase do governo federal voltou-se ao fortalecimento do “modelo de reforma agrária conduzido pelo mercado”, formulado a partir de projetos pilotos implantados no Nordeste brasileiro, sob o apoio e o financiamento do Banco Mundial (PEREIRA, 2004).

Neste contexto, o governo de Olívio Dutra se constituiu numa espécie de antípoda da política nacional, posto que as suas diretrizes gerais se ancoraram na defesa da centralidade do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento econômico; na universalização do acesso às políticas sociais, encaradas como direitos do cidadão e um dever do Estado; e na defesa de uma radicalização da democratização do Estado, mediante o estímulo das formas de democracia participativa criadas a partir da experiência do Partido dos Trabalhadores com o Orçamento Participativo. No âmbito da política agrária implantada pelo governo Olívio Dutra, observa-se que esta foi fortemente influenciada pela sintonia existente entre o Partido dos Trabalhadores (PT), principal agremiação política da coalizão do governo, e os movimentos sociais e entidades sindicais do campo²⁰. Por essa razão, as políticas voltadas ao fortalecimento das formas familiares de produção e a reforma agrária foram encaradas como estratégicas na proposta de desenvolvimento rural preconizada pela *Frente Popular*.

Nesta direção, a política agrária adotada pelo governo Olívio Dutra rompeu com a linha de atuação observada nos governos estaduais anteriores, que somente implantaram assentamentos em resposta à agudização dos conflitos fundiários, não se furtando em usar o aparato policial repressor para coibir as ocupações. Pela primeira vez na história recente do estado, a questão agrária passou a receber um tratamento político, sendo internalizada no governo através da criação de uma estrutura governamental específica, vinculada diretamente ao gabinete do governador. Neste processo, a composição da equipe do governo se distinguiu dos antecessores por integrar alguns representantes dos movimentos sociais e entidades sindicais do meio rural. Além disso, o governo estadual se comprometeu a tratar os conflitos fundiários por meio da negociação política, evitando-se o uso do aparato policial repressor, conforme veremos na seqüência.

As diretrizes do programa eleitoral e a concretização da política fundiária

A eleição da *Frente Popular* ao governo do estado, em 1998, foi sem dúvida um acontecimento inédito na história recente do RS²¹. Tal ineditismo relacionava-se ao fato

²⁰ Essa sintonia se devia principalmente aos seguintes aspectos: a) a existência de uma convergência entre as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais do campo com as propostas presentes no programa de governo da *Frente Popular*; b) pelo fato de que muitos dos integrantes e dirigentes desses movimentos serem filiados ao PT; c) pela participação direta dos integrantes desses movimentos nas eleições prévias do PT, especialmente o MST, o que além de ter sido inédito, foi decisivo para consagrar a escolha de Olívio Dutra como o candidato do PT nas eleições internas da agremiação contra o seu concorrente Tarso Genro; e) pela definição de um compromisso pré-eleitoral de que seriam assentadas 10 mil famílias de agricultores sem terra ao longo do mandato.

²¹ A *Frente Popular* abarcava o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B). No segundo turno das eleições, contou com o apoio da *Frente Trabalhista* (composta pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, Partido Social Trabalhista - PST e Partido da Mobilização Nacional - PMN) e do Partido Popular Socialista (PPS) e do Partido Verde (PV), que no primeiro turno haviam concorrido com candidaturas avulsas. A chapa vencedora tinha como candidato a governador o ex-bancário Olívio Dutra e, como vice-governador, o deputado federal pelo PT Miguel Rosseto, que no governo Lula viriam a responder, respectivamente, pelo Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

deste governo ser composto por uma coalizão de partidos de esquerda e por estar orientado num programa que se apresentava como uma antítese das políticas neoliberais de ajuste estrutural preconizadas pelo governo Cardoso, em nível nacional, e por seu principal aliado no estado, o ex-governador Antônio Britto, ambos sustentados por uma ampla aliança de partidos de centro-direita²². No âmbito das políticas agrícolas e agrárias, a relação de sintonia política existente entre os movimentos sociais e entidades sindicais do campo (doravante identificados pela sigla MSC) e o governo da *Frente*, foi determinante para que este último assumisse uma postura crítica em relação à estratégia de desenvolvimento rural preconizada pelo governo Cardoso²³.

Esta crítica estendia-se para o plano estadual, chamando a atenção para o fato de que o governo anterior havia adotado medidas que privilegiaram as grandes agroindústrias, mediante a concessão de incentivos fiscais. A *Frente* assinalava em seu programa, que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (doravante identificada pela sigla SAA), em seus 62 anos de existência, havia atuado muito mais como uma expressão da força política do latifúndio e da agricultura empresarial, do que um suporte para a agricultura familiar e para a resolução da problemática crescente dos sem-terra e da pobreza rural. Sobre este último aspecto o programa alertava para os altos índices de pobreza existentes no RS, os quais apresentavam uma peculiaridade decorrente dos processos de diferenciação regional. Segundo o programa:

A metade sul apresenta uma situação de pobreza mais intensa, com índices de carência bem acima da média estadual, mas em números absolutos menores. Nesta região existe uma correlação positiva entre carência social e concentração fundiária: carência social é maior onde predomina o latifúndio. Mas é nas regiões de pequena propriedade, na metade norte, onde a pobreza rural atinge maior magnitude e concentração. Nessa região o número de pobres é superior em comparação às outras regiões do estado. (FRENTE POPULAR, 1998, p. 41)

Com base neste diagnóstico, a *Frente* defendia a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento, na qual considerava estratégico do ponto de vista social, político, cultural e ambiental, o fortalecimento das unidades familiares agrícolas. Neste contexto, a reforma agrária, além da sua importância política, cumpriria um papel de reforço e de rejuvenescimento da agricultura familiar, pois não só promoveria a criação de novas unidades produtivas, como atuaria na correção das distorções provocadas pela reconcentração da propriedade da terra (FRENTE POPULAR, 1998, p. 42-47).

Nesta direção, o programa de governo da *Frente* tecia críticas à gestão de seu antecessor pela ausência de uma política fundiária e também pelo tratamento policial conferido às ocupações de terras. Em contraposição, afirmava que no mandato de Olívio Dutra haveria uma atuação decidida na viabilização da reforma agrária, criando-se uma estrutura específica para tratar desse assunto, ligada diretamente ao gabinete da Secretaria de Agricultura. Na efetivação dessa política, apontava-se para a realização de ações em dois sentidos: a) na arrecadação de terras para a implantação de assentamentos, a serem localizados preferencialmente na Metade Sul, onde havia uma maior concentração fundiária

²² Entre os principais partidos que deram sustentação ao governo Fernando Henrique Cardoso estavam: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Progressista Brasileiro (PPB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Já a coalizão do governo Antônio Britto era composta pelo PMDB, PPB, PTB, PSDB, PFL, Partido Liberal (PL), Partido Social Democrático (PSD), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Liberal (PSL), Partido Republicano Progressista (PRP) e Partido Trabalhista do Brasil (PT do B).

²³ A *Frente Popular* criticava a falta de prioridade conferida pelo governo Cardoso à agricultura familiar em privilégio da agricultura capitalista de grande escala, alertando para o fato de que o programa de estabilização da economia implantado durante o primeiro mandato havia provocado o desaparecimento de mais de 400 mil propriedades rurais, sendo que só no RS este número havia sido de 85 mil. Além disso, alertava para falta de centralidade destinada à política agrária no governo Cardoso, posto que a meta proposta de assentar 280 mil famílias, além de não ter sido cumprida, estava aquém do número de propriedades desaparecidas (FRENTE POPULAR, 1998, p. 39).

e os preços das terras eram mais baixos; b) na montagem das condições para que os assentados pudessem obter progresso econômico e social (infra-estrutura, crédito agrícola, assistência técnica, etc). Além disso, asseverava-se que o principal instrumento para a arrecadação de terras seria a desapropriação dos latifúndios improdutivos. Para tanto, seriam necessárias gestões junto à União federal para acelerar a identificação dos imóveis improdutivos, procedendo a sua rápida desapropriação²⁴ (FRENTE POPULAR, 1998, p. 52).

Apesar de reconhecer a centralidade do papel da União, a *Frente* acabou se comprometendo com uma meta bastante audaciosa, na qual previa assentar 10 mil famílias de agricultores sem-terra durante o mandato (FRENTE POPULAR, 1998, p. 60). Esta meta foi definida ao longo das discussões ocorridas para a elaboração do programa agrário do governo e teve nitidamente um propósito político eleitoral, já que os integrantes do MST não chegaram a pressionar pelo estabelecimento de uma meta e, quando o fizeram, propuseram que esta fosse de 6 mil famílias. Surpreendentemente, os integrantes do MST demonstraram ter mais ciência das limitações existentes para a efetivação de uma política fundiária estadual, do que os integrantes da equipe de elaboração das propostas do governo²⁵.

Neste sentido, o primeiro desafio encontrado pelo governo Olívio Dutra para cumprir as suas promessas eleitorais passou pela montagem de uma equipe afinada com as diretrizes de desenvolvimento rural preconizadas em seu programa. Além da pouca experiência dos seus quadros políticos e da complexidade da estrutura da SAA, o governo se deparou ainda com uma série de limitações entre as quais se destacavam: a) a redução do número de funcionários ativos na SAA ocorrida nos últimos governos; b) o baixo volume de recursos financeiros destinados ao orçamento da SAA; c) a ausência de uma correlação de forças políticas favorável na Assembléia Legislativa²⁶. No primeiro caso, a solução encontrada foi o aumento da contratação de Cargos de Confiança (CC's), além da realização de concursos para a renovação do quadro funcional²⁷. Nos demais, a estratégia utilizada pelo governo para aumentar a dotação de recursos para SAA e contornar possíveis vetos da oposição, passou pela votação das prioridades de investimento no *Orçamento Participativo Estadual*, no qual a agricultura sempre figurou entre os temas mais votados pela população, estando incluída aí, a reforma agrária²⁸.

²⁴ No programa da *Frente*, havia o reconhecimento de que a efetivação da reforma agrária dependeria de uma intensa pressão política junto ao governo federal, por entender que os instrumentos econômicos e jurídicos para promovê-la dependiam de uma atuação decidida da União. Por essa razão, afirmava-se que o governo estadual atuaria em caráter *complementar* na arrecadação de terras para a criação de novos assentamentos (FRENTE POPULAR, 1998, p. 52).

²⁵ Depoimentos de Frei Sérgio Görden (Departamento de Reforma Agrária – RS), de Mário Lill (MST/RS) e José Hermeto Hoffmann (Secretaria de Agricultura e Abastecimento/RS).

²⁶ Das 55 cadeiras para deputado estadual existentes na Assembléia Legislativa, a *Frente Popular* obteve apenas 13, que somadas às 07 obtidas pela *Frente Trabalhista*, alcançavam apenas 20 cadeiras. As cadeiras restantes estavam divididas entre as forças de oposição ao governo: a coligação *Rio Grande Vencedor* com 12, a coligação Partido Progressista Brasileiro (PPB)/Partido Liberal (PL) com 11, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) com 10 e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com 02. Desse modo, a aprovação de qualquer projeto do governo contava com uma enorme resistência dos deputados da oposição (DA ROS, 2006a, p. 419-420).

²⁷ Depoimento de José Hermeto Hoffmann (Secretaria de Agricultura e Abastecimento/RS).

²⁸ O Orçamento Participativo (O.P.) constitui-se numa modalidade de gestão pública na qual a população é convocada a participar diretamente do processo de definição das prioridades de investimento do poder Executivo, na qual se busca combinar a participação direta dos cidadãos com as formas de democracia representativa (SANTOS, 2002). Durante o governo Olívio Dutra, o processo de definição dos investimentos no OP estadual passava por quatro momentos. O primeiro deles era a realização de *reuniões preparatórias*, as quais eram organizadas pelas coordenadorias regionais e serviam para articular os setores e formular as mediações. A realização das *assembléias públicas* municipais se constituía no segundo momento, nas quais eram eleitas através do voto aberto dos participantes as prioridades de investimento. Nessas assembléias, ocorria também a escolha dos representantes para as *plenárias regionais de delegados*, as quais se constituíam no terceiro momento, quando eram escolhidos e definidos os representantes para participarem do *Conselho Estadual do Orçamento Participativo* (COP), o último momento. Todo ano eram eleitas três áreas temáticas prioritárias de investimento para o estado, procurando compatibilizar com as prioridades específicas definidas nos âmbitos dos municípios e das regiões (RODRIGUES, 2002, p. 326).

O segundo desafio do governo foi administrar as tensões surgidas na sua base de sustentação, posto que uma das suas especificidades em relação aos governos anteriores foi a participação direta de integrantes dos MSC e de pessoas a eles vinculadas nos cargos decisórios de várias secretarias. Neste sentido, o exemplo da SAA é bastante ilustrativo, pois a montagem da sua equipe somente ocorreu quando ficou definido o nome do titular da pasta, escolhido por decisão do governador num processo em que havia três nomes disputando a indicação para o cargo, sendo que estes possuíam vínculos com as diferentes forças políticas presentes no campo gaúcho e no interior do PT²⁹. Tais forças apresentavam distintas concepções a respeito do caráter das políticas agrícolas e agrárias, do grau de prioridade a ser conferido a cada uma delas e em relação às formas de luta que acumulariam mais força para o campo da esquerda.

Da parte dos MSC, havia a avaliação de que seria importante participar do governo, seja pela possibilidade real de transformar algumas das suas reivindicações históricas em políticas públicas, seja pela necessidade de contribuir para suprir com a falta experiência e conhecimento dos quadros políticos da *Frente* em determinados temas, em especial na reforma agrária³⁰. Contudo, a participação no governo contribuiu para internalizar as divergências políticas desses movimentos na SAA, o que resultou num certo loteamento dos seus cargos³¹. Nesse processo, a secretaria foi dividida em dois departamentos: a) o Departamento de Agroindústria, Cooperação e Comercialização, mais tarde transformado em Coordenadoria da Agricultura Familiar, no qual predominou a nomeação de integrantes do movimento sindical rural ligado Central Única dos Trabalhadores; b) o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (DRA), mais tarde transformado em Secretaria Extraordinária de Reforma Agrária, também denominada como Gabinete de Reforma Agrária (GRA), na qual predominou a nomeação de pessoas ligadas ao Movimento Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)³².

A participação de representantes dos MSC na equipe da SAA possibilitou um maior grau de interferência destes no processo de elaboração e execução das políticas públicas, contribuindo sintonizar a ação governamental às suas agendas de reivindicações. No entanto, isso acarretou o surgimento tensões no interior da SAA, oriundas da disputa permanente pela prioridade na destinação das políticas e dos recursos públicos e, também, pela falta de clareza em relação aos papéis a serem cumpridos de parte a parte³³. No primeiro caso, cada movimento pressionava pelo atendimento das suas reivindicações específicas, colocando o governo numa situação de difícil arbítrio, pois, em tese, este teria que atender a todos com uma relativa igualdade. No segundo caso, a indefinição dos papéis pôde ser observada na postura do MST, que se viu diante do desafio de calibrar as suas ações políticas. Isto, porque, as organizações do patronato rural, os partidos políticos de oposição e setores da mídia local passaram a pressionar o governo estadual para que este reprimisse pela força as ocupações de terras realizadas pelo MST. Isto deixava os integrantes do MST numa situação incômoda, na medida em que as suas ações eram

²⁹ Entre os nomes em avaliação estavam: a) o de José Hermetto Hoffmann, funcionário da SAA, assessor parlamentar da bancada do PT na AL/RS e membro da corrente interna do PT, a Articulação de Esquerda; b) o de Elvino Bohn Gaas, deputado estadual, Ex-dirigente sindical da CUT-Rural na região do Alto Uruguai e integrante da corrente interna do PT a Democracia Socialista; e o de Frei Sérgio Görge, um militante histórico nas lutas por terra, com uma ligação à Ordem dos Franciscanos Menores (OFM) e também integrante da Articulação de Esquerda, e que naquele momento estava sendo indicado por integrantes da sua corrente política, por alguns setores da Igreja e pelos movimentos que hoje integram a Via Campesina. Com a opção do governador pelo primeiro nome, coube ao segundo assumir a sua cadeira na Assembléia Legislativa, sendo que o terceiro foi convidado a ocupar a função de diretor do órgão específico para o tratamento dos problemas fundiários, criado mais tarde pelo governo (DA ROS, 2006a, p. 432-433).

³⁰ Depoimentos de Inácio Benincá (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – FETRAF/Sul) e Mário Lill (MST/RS).

³¹ Depoimento de Inácio Benincá (Secretaria de Agricultura e Abastecimento/RS).

³² Depoimento de Álvaro Dellatore – MST/RS.

³³ Depoimentos de Inácio Benincá (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar-Sul) e Mário Lill (MST/RS).

utilizadas para desgastar politicamente o governo do qual faziam parte³⁴. Neste sentido, pode-se dizer que a participação de integrantes do MST no DRA colocou este movimento em contradição com uma das suas premissas mais caras, qual seja: a preservação de uma autonomia política em relação às instâncias do Estado e dos partidos. A existência dessas tensões acabou interferindo diretamente na dinâmica de funcionamento da política fundiária ao longo do mandato, conforme veremos a seguir.

A dinâmica de funcionamento da política fundiária estadual

A operacionalização da política fundiária estadual durante o governo da *Frente Popular* possibilita a demarcação de dois momentos distintos entre si. O primeiro iniciou em janeiro de 1999 e foi até janeiro de 2001, quando foi montado e estruturado o Departamento de Reforma Agrária (doravante designado pela sigla DRA). O segundo iniciou no dia 02 de janeiro de 2001 e foi até 31 de dezembro de 2002, tendo como marco inicial a criação do Gabinete da Reforma Agrária (doravante designado pela sigla GRA). No primeiro momento, a preocupação do governo foi voltada para a montagem uma estrutura institucional que lhe permitisse concretizar a meta de assentamentos proposta, tendo em vista que desde a extinção do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA), criado pelo governo de Leonel Brizola na década de 1960, o RS não contava com uma instância específica para o tratamento dos assuntos fundiários. Inicialmente, o DRA funcionou subordinado a SAA, contando com uma estrutura administrativa diminuta legada pelo governo anterior: o Departamento de Cartografia e Cooperativismo.

Com o passar do tempo, o DRA foi ampliando o seu quadro de funcionários, pois foi concentrando as reivindicações de diversos públicos, envolvidos em distintas situações de conflitos fundiários, entre os quais estavam: os agricultores sem-terra, os agricultores intrusos em áreas indígenas, os indígenas, os atingidos por barragens e os posseiros ocupantes de áreas públicas. Essa ampliação foi motivada também pelo fato do secretário de agricultura e do governador terem declarado, ainda no começo do mandato, que o governo cumpriria a meta prometida em campanha eleitoral, enquanto que a equipe do DRA não desejava reforçar publicamente a meta, pois sabia que a estrutura do órgão era bastante limitada³⁵. Tais declarações contribuíram para aumentar ainda mais a expectativa dos MSC e da própria sociedade civil gaúcha em torno das ações do governo, estimulando-o a construir as condições para efetivar a sua promessa (Zero Hora, 05/01/99 e 13/01/99).

Além da montagem do DRA, o governo elaborou um Plano Estadual de Reforma Agrária (PERA) no qual ficaram definidas as diretrizes da política agrária estadual, detalhando as principais ações a serem desenvolvidas junto aos diversos públicos. Esse processo foi marcado pela participação de representantes dos MSC, os quais contribuíram na definição das suas principais linhas de atuação. A sua oficialização ocorreu no ano de 2000, mediante a publicação de um decreto do governador³⁶. Tal acontecimento foi inédito na história recente do RS, pois pela primeira vez um governo estadual se propugna a executar uma política fundiária, inserindo-a na sua estratégia de desenvolvimento rural. Isto representava uma mudança qualitativa em relação aos governos anteriores, que somente implantaram assentamentos como resposta às conjunturas de agudização dos conflitos fundiários.

Elaborado o Plano, o passo seguinte foi a definição dos instrumentos de obtenção de terras e das estratégias de ação política a serem adotadas para o governo efetivar o que havia programado. Inicialmente, a equipe do DRA só podia contar com o instrumento das compras governamentais utilizando-se dos recursos alocados no Fundo de Terras do RS

³⁴ Depoimento de Adelar Pretto (MST/RS).

³⁵ Depoimento de Frei Sérgio Górgen (Departamento da Reforma Agrária/RS).

³⁶ Decreto N. 40.060, de 25 de abril de 2000, disponível em www.al.rs.gov.br (acessado em 30/03/2005).

(FUNTERRA) e do amparo da Lei 8.666 que não exige licitação pública³⁷. Posteriormente, a assessoria jurídica do DRA encomendou pareceres a dois juristas renomados do país acerca da possibilidade do governo estadual lançar mão da Lei 4.132/62 (GRAU, 2001; MELLO, 2001). O resultado dos pareceres indicou que tal procedimento era perfeitamente legal, o que levou o governo estadual a realizar as primeiras desapropriações no ano de 2000, sendo que esse procedimento teve continuidade ao longo do mandato. Ambos os instrumentos envolviam o desembolso imediato de somas consideráveis de recursos, o que levou o governo a fortalecer o Fundo de Terras, aumentando o seu orçamento³⁸. Por fim, o governo estadual e a União assinaram, em 1999, um amplo convênio de cooperação técnica que mais tarde permitiu a execução de outro convênio para a aquisição compartilhada de terras, em 2000, mediante o uso do Decreto 433/92 que autoriza a compra de imóveis rurais com o pagamento escalonado em Títulos da Dívida Agrária (TDA's), o que possibilitou a implantação de inúmeros assentamentos (BRASIL, 2000).

O início do segundo momento da política fundiária estadual foi marcado pela criação do GRA, o que contribuiu para conferir um maior *status* político para as suas ações, pois passou a operar como uma secretaria vinculada diretamente ao gabinete do governador. A análise das fontes desta pesquisa permitiu apontar pelo menos cinco acontecimentos e razões que determinaram a sua criação. Em primeiro lugar, havia a necessidade de construir uma estrutura mais autônoma para atender com mais agilidade as reivindicações dos diversos públicos preconizados pela política fundiária estadual. A expansão do DRA no interior da SAA acabou gerando problemas administrativos e políticos. No primeiro caso, os demais departamentos da SAA começaram a reivindicar o mesmo tipo de trâmite e agilidade reservados ao DRA, isto ampliou a demanda global da secretaria e diminuiu a agilidade das ações fundiárias. No segundo caso, com o aumento da visibilidade pública das ações do DRA, teve início uma disputa de espaço político no interior da SAA e entre os representantes dos MSC que a compunham³⁹. Em segundo lugar, havia a necessidade de conferir mais celeridade à política agrária estadual a fim de cumprir com a meta prometida em campanha eleitoral. Se, num primeiro momento, o MST adotou uma posição mais “realista”, defendendo uma meta menor que a proposta pelo governo, posteriormente, essa posição mudaria para uma atitude de cobrança e pressão pelo cumprimento da mesma⁴⁰. Essa questão acabou se convertendo num dos principais pontos de tensão entre o governo e o MST ao longo do mandato, já que o cumprimento integral da meta significava conferir uma prioridade ainda maior à política agrária, algo que àquela altura dos acontecimentos já não era mais consensual entre as forças que integravam a SAA e o centro do governo⁴¹. Em terceiro lugar, pela necessidade dos gestores do órgão responsável pela política fundiária estabelecerem uma relação mais direta com o governador e o núcleo dirigente do governo a fim de acelerar as suas ações. Isto não poderia ocorrer mantendo-se uma estrutura como a do DRA, em função de este estar hierarquicamente subordinado à SAA. Em quarto lugar, pelo ambiente de disputa interna existente no interior da SAA, o que expressava as divergências políticas existentes entre os diferentes movimentos e forças políticas que a compunham. Essas divergências relacionavam-se principalmente ao grau de prioridade a ser conferido à política agrária e ao caráter da relação a ser estabelecida entre os movimentos e o governo⁴². Por fim, um último acontecimento determinante nesse processo

³⁷ A Lei n. 8.666 regulamenta o Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para as licitações e contratos da administração pública. Os casos de dispensa das licitações estão previstos nos artigos n. 24 e 25 da referida Lei (In: www.bcb.gov.br/leisdecretos acessada em 16/02/2004).

³⁸ A título de comparação, registre-se que durante o governo Antonio Britto foi alocado no orçamento do FUNTERRA um total de R\$ 1.297.942,17, ao passo que no governo Olívio Dutra esse montante saltou para R\$ 98.792.350,83 (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002).

³⁹ Depoimento de Frei Sérgio Gørgen (Departamento de Reforma Agrária/RS) e Inácio Benincá (Coordenadoria da Agricultura Familiar/RS).

⁴⁰ Depoimento de José Hermetto Hoffmann (Secretaria da Agricultura Familiar/RS).

⁴¹ Depoimento de Inácio Benincá (Coordenadoria da Agricultura Familiar/RS).

⁴² Enquanto os representantes do MST e seus aliados entendiam que a reforma agrária deveria ser a principal prioridade do governo estadual, os integrantes da CUT rural e de outros setores do governo apontavam para a necessidade de se investir em outras políticas que fortalecessem os segmentos ligados à agricultura familiar,

foi o pedido de exoneração do diretor do DRA ocorrido no dia 05/12/2000 (Correio do Povo e Zero Hora, 08/12/2000). A partir de então, as pressões do MST e de seus aliados sobre o centro do governo se intensificaram, a ponto deste fato ter sido decisivo na criação do GRA, pois não interessava ao governo romper politicamente com esses movimentos⁴³. Além disso, já havia certo consenso na SAA de que era necessário transferir o foco dos conflitos fundiários para uma pasta específica, uma vez que todas as pressões contrárias à política fundiária do governo estavam sendo canalizadas contra a estrutura da SAA, o que inibia a execução de uma série de ações⁴⁴.

A criação do GRA contribuiu para diminuir o grau de tensão entre o MST e o governo. Entretanto, não foi suficiente para evitar uma modificação na natureza da relação entre ambos na segunda fase, uma vez que o MST mostrou-se mais insatisfeito com o governo e passou a cobrar mais pelo cumprimento da meta. Neste contexto, a opção do GRA foi intensificar o uso das desapropriações por interesse social, pois este instrumento permitia uma maior agilidade na obtenção de terras. Isto, porque, as indenizações após terem os seus valores negociados com os proprietários eram pagas à vista e em dinheiro, e o imóvel passava ao domínio estadual imediatamente. Tal opção produziu dois efeitos imediatos: 1) atuou como um dos fatores responsáveis pelo esvaziamento do convênio de aquisição compartilhada de terras com a União⁴⁵; 2) permitiu o início das reações judiciais impetradas Federação da Agricultura do RS – FARSUL (principal entidade sindical patronal rural gaúcha), contra os decretos de desapropriação do governo estadual.

No primeiro caso, o pagamento à vista e em dinheiro levou os proprietários a preferirem o instrumento da desapropriação, em detrimento de negociarem as suas áreas mediante a modalidade de convênio, no qual as indenizações eram pagas escalonadamente por meio de TDA's. Com isso, a oferta de terras deslocou-se em bloco para o governo estadual, contribuindo para esvaziar o convênio com a União. No segundo caso, é preciso registrar que a opção do governo estadual em priorizar as desapropriações por interesse social não foi acompanhada da mesma dose de cautela observada durante o primeiro momento, no qual a prioridade recaía sobre as propriedades que apresentavam um alto nível de endividamento com as instituições financeiras estaduais. No segundo momento, quando o governo estadual e os proprietários não chegavam a um acordo, o primeiro encaminhava a desapropriação pela via litigiosa⁴⁶. Tal inflexão gerou uma reação imediata dos proprietários que começaram a recorrer na justiça contra os decretos de desapropriação do governo estadual. Posteriormente, em agosto de 2002, a FARSUL impetrou no Tribunal de Justiça do RS um Mandado de Segurança preventivo contra o governador, sustentando temporariamente as desapropriações⁴⁷. A entrada da FARSUL na defesa dos proprietários desapropriados acabou conferindo uma tonalidade política ao processo jurídico, o que foi determinante para o início das primeiras derrotas do governo no TJ/RS, quebrando com a

reconhecidos como o público mais numeroso do estado. Outro ponto de divergência destas forças políticas dizia respeito à forma pela qual os MSC deveriam se relacionar com o governo. Enquanto os representantes do MST e seus aliados entendiam que esta deveria ser marcada por uma autonomia relativa, a fim de que estes tivessem maior liberdade para realizar ações de pressão direta sobre o governo no atendimento das suas reivindicações, os representantes da CUT rural primavam mais pelo fechamento de acordos e negociações, atuando em alguns casos como mediadores do governo. Depoimentos de Inácio Benincá (Coordenadoria da Agricultura Familiar/RS) e Marcelo Piccin (Departamento de Reforma Agrária/RS).

⁴³ Depoimento de Marcelo Piccin (Departamento de Reforma Agrária/RS).

⁴⁴ Depoimento de José Hermetto Hoffmann (Secretaria de Agricultura e Abastecimento/RS).

⁴⁵ Entre os demais fatores que concorreram para esvaziar o convênio de aquisição de terras compartilhada com a União destacam-se: a) o aumento do preço das terras ocorrido a partir do terceiro quadrimestre de 2001, em face da recuperação dos preços agrícolas, o que acabou inviabilizando a continuidade das compras mediante o uso de TDA's; c) as pressões políticas exercidas pelo MST sobre o governo estadual, uma vez que o convênio possibilitava uma certa "divisão dos louros" com o governo federal e ao mesmo tempo contribuía para que o INCRA privilegiasse as compras em detrimento das desapropriações; d) a aproximação do período eleitoral, o que levou tanto o governo federal, quanto o governo estadual a reduzirem a intensidade das suas iniciativas em relação às políticas agrárias (DA ROS, 2006a, p. 359).

⁴⁶ Depoimentos de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS); Frei Sérgio Górgen (Departamento de Reforma Agrária/RS); Antonio Marangon (Gabinete de Reforma Agrária/RS).

⁴⁷ Depoimento de Nestor Hein (FARSUL/RS).

tendência de vitórias por ampla maioria dos integrantes do tribunal observadas até aquele momento⁴⁸. Apesar dos riscos judiciais e das controvérsias geradas acerca do uso das desapropriações por interesse social, observou-se que estas tiveram uma importância decisiva nos resultados globais da política fundiária estadual, conforme veremos adiante.

Contudo, é importante assinalar que estas disputas judiciais inscreviam-se num quadro mais amplo dos embates políticos travados entre o governo estadual e o patronato rural em torno da questão agrária gaúcha, os quais ocorreram a partir de dois eixos bem definidos. O primeiro estava relacionado à oposição histórica da FARSUL às políticas de assentamentos no RS, independentemente da esfera governamental que as executassem. Tal oposição era justificada com o argumento de que a realização de uma reforma agrária seria “inútil” para o desenvolvimento do país, pois os assentamentos implantados pelos últimos governos estariam redundando em “grandes fracassos econômicos”. Além disso, os integrantes da FARSUL argumentavam que a implantação de assentamentos em regiões de grande propriedade somente contribuía para desvalorizá-las, operando como um mecanismo que possibilitava a expansão territorial do MST⁴⁹.

No segundo eixo, a FARSUL destacava que a relação de sintonia existente entre o governo da *Frente* e o MST teria sido responsável pela intensificação dos conflitos fundiários no estado⁵⁰, desconsiderando as possíveis conexões destes com fatores de ordem estrutural e conjuntural. A opção do governo estadual em tratar os conflitos fundiários a partir da negociação política entrava em choque com as posições defendidas pela FARSUL, que sempre entendeu que o Estado deveria assegurar o direito de propriedade a qualquer custo. Desse modo, a cada ocupação realizada pelo MST o governo estadual era pressionado a cumprir as ordens judiciais e a utilizar o aparato policial para realizar o despejo pela força. Nestas ocasiões, o governo deparava-se com uma situação bastante contraditória, pois o não cumprimento das ordens judiciais implicaria num desrespeito ao ordenamento constitucional, ao passo que o cumprimento à risca sem a negociação política implicaria no sacrifício das premissas ideológicas pelas quais se guiava, e também, dos compromissos firmados com os movimentos sociais do campo.

Tais contradições foram imensamente exploradas pelas forças políticas de oposição para desgastar o governo ao longo do mandato, especialmente durante o processo eleitoral de 2002. Apesar das pressões, o governo não cedeu e seguiu essa mesma orientação ao longo dos quatro anos, o que foi reconhecido pelos MSC como um dos pontos mais positivos do seu mandato⁵¹. Os únicos incidentes ocorridos durante os quatro anos não foram considerados graves pelos integrantes dos MSC, sendo debitados à falta de controle do governo sobre a totalidade do aparato policial e pela presença de focos de resistência às diretrizes da sua política de segurança pública⁵².

Contudo, é inegável deixar de reconhecer que a sinalização do governo da *Frente* de que assentaria 10 mil famílias durante o seu mandato, assim como a sua decisão em negociar politicamente os conflitos fundiários, contribuíram em parte para elevar o número de ocupações de terras e famílias acampadas no estado. Segundo os dados fornecidos pelo GRA/RS, no quadriênio de 1995/1999 foram registradas 22 ocupações de terra, reunindo um público total de 4.361 famílias. No quadriênio seguinte, este número saltou para 33

⁴⁸ Depoimento de Bruno de Castro Winkler (Procuradoria de Domínio Público/RS).

⁴⁹ Depoimento de Gedeão Pereira Silveira (Federação da Agricultura do RS).

⁵⁰ Depoimento de Nestor Hein (Federação da Agricultura do RS).

⁵¹ Depoimento de Mário Lill (MST/RS), Frei Sérgio Görden (DRA/RS) e Antônio Marangon (Gabinete da Reforma Agrária/RS).

⁵² Durante o quadriênio de 1999/2002 foram registrados apenas 02 confrontos entre a Brigada Militar e os integrantes dos movimentos sociais do campo. O primeiro, ocorreu no dia 23 de setembro de 2000, quando cerca de 2,2 mil manifestantes que ocupavam o estacionamento do INCRA/RS resistiram ao cumprimento de uma ordem de despejo, o que resultou num confronto com quatro pessoas feridas (Zero Hora, 24/09/2000; Correio do Povo, 25/09/2000). O segundo incidente ocorreu no dia 12 de março de 2002, numa usina hidroelétrica em Pinhal da Serra, quando um batalhão da Brigada Militar entrou em confronto com os manifestantes do MAB que ocuparam a represa visando entrar em negociações com a empresa responsável pelas obras. O episódio resultou em cinco feridos, sendo que entre eles estava o ex-diretor do DRA, que se encontrava junto aos manifestantes (Zero Hora, 13/03/2002; Correio do Povo, 13/03/2002).

ocupações, reunindo um público de 5.725 famílias, correspondendo a um aumento percentual de 50% no número de ocupações e de 31,27% das famílias acampadas (Governo do Rio Grande do Sul, 2002). Nesse processo, houve um aumento da pressão social pela ampliação do acesso a terra sobre as instâncias do Estado, em especial sobre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e sobre o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esta pressão só não foi maior devido à centralidade e abrangência alcançada pelo programa Banco da Terra no estado, cuja execução contribuiu para disputar a demanda por terra pela base, atraindo um contingente significativo de pequenos agricultores e filhos de agricultores, impedindo que estes pudessem se converter em potenciais acampados⁵³.

Os resultados atingidos pela política fundiária estadual

A operacionalização da política fundiária do governo da *Frente Popular* abrangeu cinco subprogramas previstos no Plano Estadual de Reforma Agrária (PERA), atendendo públicos e objetivos específicos. Entre estes estavam: 1) a *divisão racional de terras*; 2) a *política estadual de assentamentos e reassentamentos de agricultores*; 3) os *pólos regionais de desenvolvimento*; 4) o *plano de reassentamento de agricultores residentes em áreas indígenas*; 5) o *plano de reassentamento e desapropriação de agricultores atingidos pela barragem de Dona Francisca*; 6) a *política de regularização fundiária e arrecadação de terras públicas*. Além desses subprogramas, o governo criou também o *programa de crédito fundiário Terra e Arroz* e o *projeto dos assentamentos rururbanos* (PERA, s/d). O conjunto destas ações será analisado na seqüência.

Começamos pelo subprograma *divisão racional das terras*, que na prática se constituiu numa nova metodologia para a demarcação das áreas dos assentamentos, na qual o governo buscou levar em consideração no momento de divisão dos lotes dos imóveis adquiridos, o levantamento da aptidão agrícola das regiões, a capacidade de uso dos solos e o zoneamento ambiental. Tratava-se de um procedimento recente, desenvolvido pelo INCRA e que depois foi incorporado pelo DRA/GRA, pois nos assentamentos implantados anteriormente tais critérios não eram levados em consideração. A opção do DRA/GRA por essa metodologia permitiu a criação de uma rotina nos processos de obtenção de terras via FUNTERRA, de tal modo que novos núcleos se constituíram de forma mais planejada e racional. Nesta direção, buscou-se envolver o público assentado no acompanhamento do trabalho técnico, a fim de que estes pudessem se apropriar de conhecimentos relativos às possibilidades e limitações de uso dos lotes de terra que estavam recebendo⁵⁴.

No que se refere à *política estadual de assentamentos e reassentamentos de agricultores*, observa-se que esta foi a principal base de operacionalização do PERA, pois o seu objetivo era atingir a meta anunciada em campanha eleitoral. Ao analisarmos os resultados atingidos pelo governo da *Frente Popular*, convém registrar que até 1998, o INCRA contabilizava no RS a existência de 167 projetos de assentamentos (PA's) oriundos da ação de governos estaduais e federais, numa área de 156.078,22 hectares, com 6.980 famílias assentadas. Desse total de projetos 98 deles haviam sido realizados pelos governos federais, numa área de 117.762,49, com 5.039 famílias assentadas. Os projetos implantados pelos governos estaduais somavam 69, numa área de 38.315,74 hectares, na qual foram assentadas 1.941 famílias. Posteriormente, entre os anos de 1998 e 2002, este número saltou para 283 projetos, numa área de 248.258,46 hectares e com 11.150 famílias assentadas, indicando que neste período ocorreu uma ação governamental mais vigorosa que em outros momentos, marcando um incremento de 69,46% sobre os PA's até então existentes, de 110,81% na área de terra adquirida e 59,74% no número de famílias assentadas, conforme indica a tabela a seguir.

⁵³ Depoimento de Vulmar Leite (GRAC/RS).

⁵⁴ Depoimento de Paulo Schneider (DRA/GRA/RS).

Tabela 1: Projetos de assentamentos implantados no RS entre os anos de 1999 a 2002 pelos governos federal e estadual.

Período	Origem do projeto de assentamento	Número de Assentamentos	Área total em hectares	Número de famílias
1979 - 1998	Governos federais	98	117,762	5.039
1979 - 1998	Governos estaduais	69	38.315,74	1.941
Subtotal		167	156.078,22	6.980
1999-2002	Governo Federal	27	23.347,00	995
1999-2002	Governo Estadual	62	47.945,71	2.265
1999-2002	Convênio (União/estado)	27	20.417,32	910
Subtotal		116	92.103,87	4.170
Total geral		283	248.258,46	11.150

Fonte: Incra (06/10/03)

Os dados da tabela acima informam que a ação do governo da *Frente Popular* foi bastante vigorosa, a ponto de ter contribuído com 53,45% dos PAs implantados no quadriênio de 1999/2002, com 52,056% da área de terra adquirida e com 54,31% das famílias assentadas, enquanto que o governo federal contribuiu com 23,27% dos PAs, com 25,34% da área adquirida e 23,86% das famílias assentadas. Tais números atestam o grau de prioridade conferido à política agrária estadual no período em tela. No que diz respeito aos PAs implantados através do convênio de aquisição compartilhada, observa-se que este foi responsável por 23,27% dos PAs, por 22,16% da área de terra adquirida e por 21,82% das famílias assentadas, indicando uma contribuição expressiva no total dos projetos, dado o seu curto prazo de efetivo funcionamento.

No que se refere ao impacto da política fundiária do governo da *Frente Popular* em relação aos governos anteriores, os dados da tabela a seguir ilustram o contraste existente entre eles.

Tabela 2: Projetos de assentamentos realizados no RS pelos governos estaduais entre os anos de 1979 a 2002, com distribuição nos períodos respectivos à vigência dos seus mandatos.

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

Fonte: Incra (06/10/03)

Como se vê, há uma diferença significativa nos resultados alcançados em cada período, os quais estão diretamente relacionados às oscilações observadas na luta política em torno da questão agrária gaúcha, assim como, do maior ou menor grau de abertura dos governos estaduais no atendimento das reivindicações dos agricultores sem-terra. Os dados informam que no período anterior ao ano de 1998, existiam 69 PAs estaduais implantados, numa área de 38.315,7526 hectares, com 1.941 famílias beneficiadas, em 20 anos de atuação dos governos estaduais, o que perfaz uma média de 97 famílias assentadas por ano. Apesar do governo Olívio Dutra não ter cumprido a meta prometida, ainda assim, os resultados atingidos pela sua política fundiária são bastante superiores aos demais governos, representando 47,32% dos PAs implantados, 55,58% da área de terra adquirida e 53,85% das famílias assentadas. A média anual de famílias assentadas durante o seu mandato foi de 566, um número quase seis vezes superior à média anual atingida nos governos anteriores, sendo que aí não estão computados os assentamentos implantados pelo convênio com o governo federal, o que aumentaria ainda mais a diferença.

A tabela a seguir informa como foi a distribuição anual dos projetos de assentamentos implantados pelo governo da *Frente Popular*.

Tabela 3: Distribuição anual dos projetos de assentamentos implantados, número de famílias assentadas e área adquirida pelo governo da *Frente Popular*

Ano	Nº. PAs	Nº. Famílias	Área adquirida
1999	03	259	8.024,76
2000	28	864	16.985,87
Subtotal da 1º Fase	31	1.123	25.010,63
2001	22	768	13.364,49
2002	09	374	9.570,59
Subtotal da 2º Fase	31	1.142	22.935,08
Total Geral	62	2.265	47.945,71

Fonte: Incra (06/10/2003).

Os dados da tabela mostram que durante o ano de 1999 registrou-se o menor número de PAs implantados, de famílias assentadas e de área de terra arrecadada, em face dos esforços do governos terem se concentrado primeiramente na constituição do DRA, na formulação do PERA e na definição das estratégias de obtenção de terras. Esse quadro se modificou no ano seguinte quando houve um aumento expressivo nos resultados atingidos pela política agrária estadual, os quais se mantiveram em patamares semelhantes em 2001 e caíram drasticamente em 2002.

Essa oscilação está relacionada à dinâmica da luta política ocorrida no período e ao uso de diferentes instrumentos de obtenção de terras pelo governo estadual, sendo que na primeira fase as compras foram utilizadas com mais intensidade e, na segunda fase, as desapropriações por interesse social. Ambas as estratégias de obtenção de terras foram beneficiadas inicialmente pela conjuntura de baixa nos preços dos imóveis rurais, em face da crise vivida pelo setor agropecuário gaúcho, o que explica em parte os resultados expressivos obtidos pelo governo nos anos de 2000 e 2001 (BENETTI, 1997 e 2000). Nos anos seguintes esta conjuntura se modificou, em função dos seguintes aspectos: 1) da elevação dos preços das terras decorrente da política de desvalorização cambial e da reação nos preços internacionais das *commodities agrícolas*, em especial da soja, que costuma ser utilizada como indexador nas operações de compra e venda de imóveis rurais no RS; 2) da diminuição da prioridade conferida pelo governo estadual à reforma agrária, em face da aproximação do calendário eleitoral e das suas dificuldades orçamentárias; 3) dos obstáculos encontrados para dar continuidade às desapropriações por interesse social, em face das contestações judiciais e da ação impetrada na justiça estadual pela FARSUL.

Na tabela a seguir são apresentados os dados relativos à distribuição anual dos PAs oriundos das desapropriações por interesse social com base na Lei 4.132. Essa informação foi obtida mediante o confronto dos decretos emitidos pelo governo estadual com as listas nominais dos assentamentos estaduais registrados no INCRA/RS e no GRA⁵⁵.

Tabela 4: Distribuição anual dos PAs, do número de famílias assentadas e da área de terra adquirida pelo governo da *Frente Popular* mediante o uso das desapropriações por interesse social.

Ano	Nº. PAs implantados	Nº. Famílias assentadas	Área adquirida
2001	16	616	10.591,77
2002	09	374	9.570,59
Total	25	990	20.162,36

Fonte: INCRA (06/10/2003) e Decretos de desapropriação por interesse social (Disponível em www.al.gov.br/legis).

Os dados da tabela acima confirmam as análises de que o instrumento da desapropriação por interesse social foi intensificado na segunda fase da política agrária estadual. Ao cruzarmos os resultados apresentados na tabela 4, com os da tabela 3, verifica-se que o governo Olívio implantou 62 PAs, que resultaram no assentamento de

⁵⁵ Nas listas do GRA e do INCRA não há uma discriminação dos assentamentos de acordo com a sua modalidade de aquisição. Por essa razão, é possível que o número de desapropriações por interesse social seja maior do que aquele apresentado na tabela 5, pois o cruzamento dos decretos com a lista nominal dos assentamentos nem sempre possibilita a identificação exata do imóvel que foi desapropriado.

2.265 famílias, em 47.945,71 hectares, nos quais a participação das desapropriações por interesse social resultou na implantação de 25 PAs, no assentamento de 990 famílias, em 20.162,36 hectares. O que corresponde respectivamente, em termos percentuais a 40,32% dos PAs implantados, 43,71% das famílias assentadas e a 42,05% da área total. Estes dados atestam a magnitude e a importância assumida pelo uso da Lei 4.132/62 no conjunto dos resultados globais alcançados pela política agrária estadual.

Além de perseguir uma meta quantitativa, o PERA previa também alguns objetivos qualitativos, entre os quais se destacava a necessidade de constituir *áreas reformadas*, definidas como: “(...) um conjunto de assentamentos estabelecidos numa mesma área geográfica, com proximidade entre eles para que os investimentos beneficiem um maior número de pessoas” (PERA, s/d, p. 3). A constituição destas áreas fazia parte da tentativa do governo da *Frente* em planejar as suas ações fundiárias no longo prazo, cujo corolário seria a formação de *pólos regionais de desenvolvimento sustentável* (PRDS). Tais pólos foram definidos a partir da escolha de regiões estratégicas para a implantação dos assentamentos, a fim de que estes pudessem promover mudanças estruturais numa determinada micro-região, contribuindo na constituição de redes viárias, de comunicação, de educação, de comércio e de indústrias (PERA, s/d, p. 42).

Com essa orientação, o governo estadual esperava corrigir as distorções presentes nas políticas fundiárias anteriores, caracterizadas pela dispersão dos assentamentos sobre o território, o que além de aumentar o seu isolamento, dificultava a sua viabilização sócio-econômica. Este diagnóstico vem sendo confirmado por algumas pesquisas recentes sobre os assentamentos de reforma agrária no Brasil (HEREDIA et alii, 2002; LEITE et alii, 2004). Nesta direção, os integrantes do DRA e dos movimentos sociais do campo definiram sete regiões de referência que abrangiam os seguintes municípios: 1) Palmeiras das Missões/Sarandi; 2) Bagé/Hulha Negra/Candiota; 3) Júlio de Castilhos/Tupanciretã; 4) Alpestre/Planalto; 5) os municípios situados no Vale do Taquari-Jacuí; 6) Herval/Pinheiro Machado; 7) Canguçu/Piratini (PERA, s/d, p.43-44).

A escolha dessas regiões baseou-se no grau de concentração dos núcleos já implantados e na tipificação dos solos existente no RS, orientando, na medida do possível, as compras e as desapropriações de imóveis rurais efetivadas pelo governo, além de contribuir para a regionalização do trabalho do DRA/GRA. Como resultado dessa orientação, a política fundiária estadual acabou contribuindo para intensificar o processo de concentração dos assentamentos em algumas das regiões escolhidas, somando-se aos núcleos implantados pelo governo federal, cujos impactos sócio-econômicos ainda estão à espera de pesquisas futuras.

Outro problema fundiário que o governo da *Frente Popular* teve que equacionar foram as ocupações irregulares de áreas pertencentes aos índios Kaingangues por colonos descendentes de imigrantes europeus, na região Norte do RS. Estas áreas haviam sido demarcadas no início do século XX, mas, ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960 foram destinadas ilegalmente por sucessivos governos estaduais para fundar novas colônias de agricultores. A entrada dos colonos nas áreas que por direito pertenciam aos indígenas deu início a uma série de conflitos entre estes grupos sociais que se perpetuaram até os dias atuais (CARINI, 2005). Com a promulgação da Constituição de 1988, foi reconhecida juridicamente a identidade étnica e cultural dos índios, na qual ficou determinada que o governo federal teria um prazo de 05 anos para concluir a demarcação das áreas de terras por eles ocupadas⁵⁶. Dessa forma, coube aos governos estaduais indenizarem ou reassentarem as famílias que estivessem ocupando irregularmente as áreas indígenas⁵⁷.

No RS, a resolução desta situação foi protelada inúmeras vezes, até que no dia 30 de dezembro de 1996, o governo Antônio Britto determinou por meio de um decreto, a criação de um grupo de trabalho para subsidiar a ação governamental na questão indígena.

⁵⁶ Conforme o Artigo n. 231 e o Artigo 67 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2003, p. 151 e p. 175).

⁵⁷ Conforme o Artigo n. 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do RS (Rio Grande do Sul, 1989, p. 128).

O relatório final do grupo reuniu uma vasta documentação sobre o assunto, detalhando minuciosamente a situação das áreas indígenas do estado e, apontou para a existência de quatro áreas em conflito, entre as quais estavam: a) *Ventarra*, no município de Erebangó; b) *Monte Caseros*, localizada nos municípios de Ibiraiaras e Multiterno; c) *Nonoai*, localizada no município de Nonoai, Rio dos Índios, Gramado dos Loureiros e Planalto; d) *Serrinha*, localizada nos municípios de Constantina, Engenho Velho, Ronda Alta e Três Pinheiros. No relatório foram sugeridas três opções para o reassentamento dos colonos localizados de forma irregular: a) o reassentamento que implicava na aquisição de terras pelo governo estadual, a cobertura das despesas de infra-estrutura e a transferência das famílias de colonos; b) a indenização da terra, em dinheiro, às famílias dos colonos possibilitando a compra de uma outra área; c) o reassentamento com financiamento para complementar a aquisição de área correspondente ao módulo regional. Contudo, durante o governo Antonio Britto foram indenizadas apenas 115 famílias retiradas das áreas de Votouro e Guabiroba⁵⁸.

Ao tomar posse, o governo da *Frente Popular* não apenas deu seqüência às ações sugeridas pelo grupo de trabalho criado na gestão anterior, como também imprimiu um maior ritmo e escala ao processo de devolução das áreas indígenas. Para tanto, foi elaborado um “Plano de Reassentamento de Agricultores Residentes em Áreas Indígenas”, cujo objetivo principal era a manutenção no campo das famílias de agricultores residentes em áreas consideradas legalmente indígenas e a recomposição de seus bens imóveis, especialmente a terra, em iguais ou melhores condições do que as anteriores (PERA, s/d, p. 51). O Plano oferecia aos agricultores residentes duas opções: o *reassentamento*, ou a *indenização em dinheiro* no valor equivalente das suas terras. A responsabilidade pela compra ou indenização da terra nua era do governo estadual, enquanto que as benfeitorias eram pagas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI)⁵⁹.

Os beneficiários dessa política foram todos os agricultores e trabalhadores rurais ocupantes das áreas indígenas em conflito, devidamente cadastrados pelos levantamentos da FUNAI, da SAA e do INCRA. Dentre os critérios utilizados para atender os beneficiários prevaleceu a troca de terra por terra, sendo que os agricultores com área igual ou inferior a 01 módulo (mínimo 15 hectares) recebiam a mesma área ou complementação dela, sem levar em conta a capacidade de uso das suas antigas posses. Nos casos de agricultores com de áreas superiores a 02 módulos a troca levou em consideração a capacidade de uso das suas antigas posses, cujos resultados globais estão apresentados na tabela a seguir (PERA, s/d, p. 52).

Tabela 5: Resultados da política do governo estadual de reassentamento e indenização de agricultores ocupantes em áreas indígenas, no período de janeiro de 1999 a 30 de junho de 2002.

Áreas indígenas	Situação original (hectares)		Situação atual (hectares)		Famílias Reassentadas	Famílias indenizadas
	Agric.	Indig.	Agric.	Indig.		
Serrinha	11.900	-	5.228	6.672	242	277
Nonoai	2.499	-	1.599	900	39	80
Monte Caseros	1.004	-	-	1.004	80	21
Ventarra	784	-	-	784	21	14
Total	16.187	-	6.827	9.360	382	392

Fonte: GRA (30/06/2002)

Os dados da tabela 5 mostram que durante o governo da *Frente Popular*, dos 16.187 hectares ocupados irregularmente por agricultores nas quatro áreas mais conflituosas, 9.360

⁵⁸ Com a Lei n. 10.968, de 26 de julho de 1997 foi alterado o artigo 1º da Lei 7.916 de 16 de Julho de 1984 que instituiu o FUNTERRA, de modo a permitir que os recursos do mesmo fossem utilizados também no pagamento das indenizações (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2003).

⁵⁹ No dia 25 de junho de 1999, por ocasião do encerramento do Fórum dos Povos indígenas, o governador Olívio Dutra e o presidente da FUNAI assinaram dois protocolos de intenções definindo ações conjuntas para a regularização fundiária das terras indígenas Kaingang e Guarani (Correio do Povo, 25/06/99).

hectares foram devolvidos aos indígenas, restando ainda por devolver 6.827 hectares, ou seja, o governo devolveu aos indígenas 57,62% da área, restando apenas 42,18% para a devolução. Se compararmos o total de famílias indenizadas e reassentadas do governo Olívio Dutra que perfaz um total de 774 famílias beneficiadas, veremos que houve um aumento de 6,73 vezes sobre o número de indenizações ocorridas nos governos anteriores, que foi de 115.

Outra ação da política fundiária estadual foi o reassentamento e a indenização das 500 famílias atingidas pela construção de uma usina hidroelétrica no município de Dona Francisca. Tratava-se de um projeto antigo que estava paralizado por mais de 20 anos. Contudo, logo após o processo de privatização do setor elétrico, ocorrido durante o primeiro governo Cardoso, as obras foram retomadas, dando início a um novo conflito fundiário. Na interpretação dos representantes do MAB, o acordo feito pelo governo Antonio Britto e o consórcio de empresas privadas responsáveis pela construção usina, não contemplava a totalidade da população atingida pela barragem, pois as indenizações incluíam apenas aos proprietários com título reconhecido. Por essa razão, o MAB reivindicou uma intervenção do governo Olívio Dutra no sentido de garantir que todos os atingidos fossem reassentados ou indenizados. Em atendimento a estas reivindicações, os integrantes do DRA realizaram um acordo com os membros da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEE) e do consórcio de empresas privadas, no qual ficaram definidos os critérios que norteariam a reparação dos direitos dos atingidos, objetivada na elaboração de um plano de ação governamental.

O Plano considerava como portadores de direito ao reassentamento todos os agricultores e trabalhadores rurais atingidos pela barragem, cadastrados até o ano de 1997, ou por ocasião da revisão do cadastro nos meses de outubro e novembro de 1999. Os atingidos foram divididos em três categorias: *os proprietários* (com áreas de até 50 há), *os não proprietários* (arrendatários, agregados, parceiros rurais, meeiros e assalariados rurais), *os filhos de proprietários e não proprietários* (*casados* ou *solteiros* com idade mínima de 18 anos) (PERA, s/d: p. 59). No Plano foram estipulados dois tipos de reassentamentos: a) o reassentamento com lotes individuais em grandes áreas; b) o reassentamento individual.

Na primeira situação a família tinha o direito a um lote individual dentro de um projeto maior envolvendo outras famílias. Nesse caso, as áreas eram situadas num raio de até 300 km da região alagada, sendo que não poderiam comportar menos de 15 famílias, cujo tamanho mínimo do lote ficou estipulado em 17 hectares agricultáveis⁶⁰. Para os proprietários de até 20 hectares era garantida a troca de *terra por terra* e nos casos de lotes menores fazia-se uma complementação do seu lote com o financiamento do FUNTERRA. Quanto aos agricultores com áreas entre 20 e 50 hectares, toda a sua propriedade era trocada por apenas um lote com o mesmo tamanho do lote padrão. Na segunda situação, a família que optasse pelo reassentamento individual tinha direito à compra de uma propriedade com tamanho máximo de 20 hectares, sendo que esta alternativa era válida somente aos proprietários. O valor da indenização da terra nua servia como entrada no pagamento da sua nova propriedade, sendo que o valor restante era financiado pelo BANRISUL, cuja amortização era feita em 10 anos, com 02 de carência e a dívida convertida em sacas de milho, no valor do preço mínimo da época. Em ambas as modalidades era necessária a aprovação das áreas pelo DRA/GRA e pelos próprios atingidos (PERA, s/d, p. 60).

Na tabela a seguir são apresentados os resultados do governo no tocante aos reassentamentos de agricultores atingidos por barragens.

⁶⁰ O critério de manter um raio de distância máxima de até 300 Km da área alagada, relacionava-se a preocupação de adquirir áreas nas quais a semelhança de solos fosse mais próxima possível da situação anterior (Depoimento de Ricardo Montagner – MAB/RS).

Tabela 6: Resultados da política de reassentamento de agricultores atingidos pela barragem de Dona Francisca, no período de janeiro de 1999 a 30 de junho de 2002.

Formas de aquisição	Número de famílias	Número de Imóveis	Área em hectares
Desapropriação	86	03	1.906,59
Compra	173	03	2.854,64
Total	259	06	4.761,23

Fonte: GRA (30/06/2002)

Os dados da tabela 8 mostram que o governo estadual beneficiou um pouco mais da metade das cerca de 500 famílias desalojadas pela construção da barragem. As demais famílias optaram pelo reassentamento individual e foram indenizadas pela CEEE (Marangon, 2002, p. 195).

No que se refere às terras públicas, a ação do governo Olívio Dutra concentrou-se em dois eixos principais: a) na identificação dos imóveis patrimoniais em desuso para destiná-los a implantação de novos assentamentos; b) na regularização fundiária dos posseiros ocupantes de áreas públicas. No primeiro caso, a Divisão de Terras Públicas (DTP), que é o órgão encarregado destas funções, realizou no primeiro semestre de 2001, um levantamento para identificar os imóveis públicos registrados no Departamento de Patrimônio do Estado como “não localizados”. A partir daí, foi feita uma seleção de 100 imóveis com áreas entre 90 até pouco mais de 8.000 hectares e, posteriormente, realizou-se um trabalho de campo para localizá-los, sendo que alguns foram recuperados e destinados à implantação de assentamentos⁶¹, conforme indica a tabela a seguir.

Tabela 7: Relação dos imóveis, da área em hectares, do número de famílias assentadas e do público beneficiado pela política de arrecadação de terras públicas do governo da *Frente Popular*.

Imóveis destinados	Área em hectares	Número de famílias	Público beneficiado
05	2.160,00	123	Agricultores sem terra
01	291,24	15	Agricultores ocupantes de áreas indígenas
Total	2.451,24	138	

Fonte: GRA (30/06/2002).

No segundo caso, o governo emitiu 469 cartas de concessão de uso aos agricultores ocupantes de áreas públicas, regularizando as suas posses. Esse documento permitiu a inclusão social desses agricultores, na medida em que oportunizou a obtenção do bloco de produtor rural e o acesso ao crédito rural oficial (Marangon, 2002: p.196). Essas ações da DTP, apesar de importantes, não chegaram a ter um peso decisivo nos resultados globais atingidos pelo DRA/GRA. A opção pela realização de uma discriminatória, que poderia ter dado maior escala à utilização das terras públicas na política fundiária estadual, contribuindo para reduzir os seus custos, chegou a ser considerada na fase de funcionamento do DRA, mas não foi levada adiante por ocasião da montagem do GRA⁶².

Além dessas ações que já estavam previstas no PERA, o governo da *Frente Popular* buscou atender as reivindicações dos pequenos arrendatários do arroz, criando o programa de crédito fundiário “*Terra e Arroz*”. Neste caso, houve uma reformulação de um projeto de colonização, implantado no final do governo Antonio Britto, sob a denominação de “*Minha Terra*”⁶³. O programa previa um financiamento para a aquisição de áreas destinadas aos

⁶¹ Depoimento de Paulo Freire Mello (DRA/GRA).

⁶² Depoimento de Paulo Freire Mello (DRA/GRA).

⁶³ Este programa foi lançado no dia 04 de agosto de 1998, tendo como objetivo a criação de 12 pólos de desenvolvimento na metade sul para beneficiar 600 famílias de trabalhadores rurais. O programa previa o repasse de R\$ 31 milhões para a aquisição de terras, moradia, custeios e investimentos, sendo que os financiamentos para a compra dos lotes teriam prazo de 20 anos, com 6% de juros ao ano. Na ocasião, o governo deixou claro que não se tratava de um projeto de reforma agrária para sem-terra, mas que se destinava especialmente aos filhos de pequenos agricultores que não tinham terras suficientes para cultivar (Correio do Povo, 04/08/1998).

arrendatários, meeiros e filhos de pequenos agricultores da lavoura de arroz da metade sul do estado. A pré-condição exigida pelo governo estadual aos pretendentes era de que estes estivessem organizados em cooperativas ou associações. As áreas adquiridas deveriam comportar no mínimo 12 famílias (número mínimo para a formação de uma associação) ou 21 componentes (mínimo para a formação de uma cooperativa). As associações e/ou cooperativas eram cadastradas pelo GRA, sendo que a aquisição das áreas era submetida à aprovação do Conselho do FUNTERRA (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2001).

O prazo dos financiamentos para a aquisição de terras era de 20 anos com carência de quatro anos. Para os investimentos, o prazo era de oito anos com carência de dois anos. A meta do governo estadual era beneficiar 500 famílias ao custo médio de R\$ 46.000 reais para cada uma delas, sendo R\$ 30.000 para a aquisição de terras e 16.000 para investimentos. Os recursos previstos para a aquisição dos imóveis tinham como fonte o BNDES, os quais eram intermediados pelo BANRISUL (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2001).

No levantamento realizado pelo GRA foi constatada a presença de 22 associações já organizadas em municípios arrozeiros do RS, perfazendo um total de 490 famílias. Ao término do governo Olívio Dutra, oito destas associações encontrava-se com os seus projetos em análise no BNDES, sendo que duas delas já haviam efetuado a aquisição e o pagamento da terra mediante um empréstimo-ponte do BANRISUL, faltando-lhes apenas os recursos para investimentos, tendo atingido apenas 28 famílias de agricultores (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002). Estes resultados indicam que o “Terra e Arroz” teve um alcance limitado quando comparado com as demais ações fundiárias do governo.

Por fim, o GRA desenvolveu também o “*Projeto Rurbano*”, objetivando atender as reivindicações de outro público bastante específico: os trabalhadores desempregados. Esta iniciativa resultou das negociações travadas entre os integrantes do Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD) e do governo estadual em uma audiência ocorrida no dia 12 de dezembro de 2000. Naquela ocasião, o governo estadual se comprometeu em desapropriar de uma área de 450 hectares no município de Eldorado do Sul a fim de assentar as famílias acampadas próximas ao complexo automotivo da General Motors (GM). Além disso, formou-se um Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes de diversas secretarias do governo. Nesse processo foram visitadas as experiências com o programa *Vilas Rurais* no estado do Paraná e de outros estados (Guterres, 2002, p. 13).

O trabalho do GT resultou na proposta dos *assentamentos rurbanos*, os quais se distinguiriam por localizarem-se em áreas rurais ou urbanas de ocupação extensiva, e/ou, em áreas de extensão rural próximas aos grandes centros urbanos. A criação destes núcleos tinha por objetivo principal reintegrar os trabalhadores urbano-rurais, submetidos a uma situação de desemprego ou subemprego nas periferias das grandes cidades. Na concepção do projeto, os beneficiários morariam no assentamento atuando na área agrícola, dentro de princípios agroecológicos e/ou desenvolvendo atividades não-agrícolas, tanto no assentamento como na cidade (Governo do Estado do RS, s/d). Como resultado dessa formulação, o governo implantou em 2001, no município de Eldorado do Sul, o assentamento Belo Monte, beneficiando inicialmente 95 famílias, numa área total de 442,95 hectares, o que perfaz uma área média de 4,66 hectares por família. Posteriormente, em 2002, foram implantados mais dois assentamentos rurbanos, o *Portal dos Pinheiros*, localizado num bairro urbano da cidade de Gravataí e o *Zumbi dos Palmares*, localizado numa área agrícola no município de Caxias do Sul⁶⁴. Como se vê, trata-se de uma experiência bastante incipiente, cuja análise dos seus limites e potencialidades, está em aberto para as pesquisas futuras.

⁶⁴ Depoimento de Paulo Becker (MTD/RS).

Considerações finais

Ao longo deste artigo, buscou-se analisar a política fundiária executada pelo governo da *Frente Popular* no RS. Nesta direção, destacou-se que a sua especificidade estava relacionada ao perfil das forças políticas que compuseram a sua base de sustentação, ao conteúdo das diretrizes programáticas de desenvolvimento rural que o informaram e à criação de um aparato estatal específico para o tratamento dos assuntos fundiários. O fato de este governo ser integrado por uma coalizão de partidos de esquerda e apoiado por diversos movimentos sociais foi determinante na elaboração de diretrizes programáticas que se opunham à plataforma política do governo Cardoso, em nível nacional e ao governo Britto, em nível estadual. Por essa razão, na estratégia de desenvolvimento rural preconizada pelo governo da *Frente Popular*, a efetivação de uma política fundiária foi concebida para fortalecer e rejuvenescer as formas familiares de produção, em contraposição às políticas de incentivo à agricultura capitalista de grande escala e à política fundiária centrada nos instrumentos de obtenção de terras pela via do mercado, preconizadas pelo governo federal.

Apesar de ter ciência dos limites da atuação dos estados na reforma agrária e de destacar que a maior responsabilidade cabia a União, ainda assim, a *Frente Popular* se comprometeu com uma meta bastante audaciosa de assentar 10.000 famílias de agricultores sem terra. Esta meta, além de não ter sido endossada pelo MST, se constituiu numa armadilha política para o governo, uma vez que o forçou a trabalhar sob pressão, não apenas por parte dos sem-terra, mas pelo conjunto das organizações da sociedade civil gaúcha que cobravam pelo seu cumprimento integral. Ademais, a meta contribuiu, em parte, para deslocar o foco das pressões sobre o governo federal, a quem cabia a atribuição constitucional na execução das políticas de reforma agrária no país, num momento em que as desapropriações deixaram de ser prioridade e se apostava fortemente nos instrumentos de obtenção de terras baseados no mercado.

Se, por um lado, havia esta ambigüidade, por outro, é importante destacar que foi precisamente a declaração pública desta meta que mobilizou o conjunto do governo a criar as condições para cumpri-la. Nesta direção, foram tomadas medidas no sentido de institucionalizar a política fundiária, entre as quais se destacaram: 1) a criação do DRA, posteriormente transformado em GRA; 2) o fortalecimento orçamentário do FUNTERRA; 3) a elaboração do PERA e sua oficialização; 4) e a definição dos instrumentos para a obtenção de terras para a implantação dos assentamentos. O compromisso com uma meta de famílias de agricultores sem-terra a serem assentadas e a efetivação das medidas mencionadas, conferiram especificidade ao governo Olívio Dutra em relação aos seus antecessores. Isto, porque, pela primeira vez na história recente do RS, um governo estadual se propugna a implantar uma política de assentamentos articulada à sua estratégia de desenvolvimento rural e, não apenas, como resposta episódica ao acirramento dos conflitos fundiários.

Contudo, o traço mais singular do governo da *Frente Popular*, foi sem dúvida, a participação de representantes dos MSC ou de pessoas que se aproximavam politicamente a eles, na estrutura da SAA e dos seus departamentos. Conforme já foi destacado, isso não ocorreu apenas por concessão do governo, mas sim, por uma decisão dos movimentos que desejavam influir no processo de elaboração e execução das políticas públicas. Porém, essa participação além de ter gerado dúvidas acerca dos papéis a serem cumpridos de parte a parte, contribuiu internalizar na SAA as divergências existentes entre os movimentos da Via Campesina e o movimento sindical rural ligado à CUT. Tais divergências geraram tensões que interferiram diretamente na dinâmica de operacionalização das políticas da SAA, em especial à política fundiária que passou por dois momentos distintos. O centro dessas divergências relacionava-se ao grau de prioridade a ser conferido pelo governo estadual à reforma agrária. O MST e seus aliados concentraram todas as forças no sentido de pressionar o governo a cumprir a sua meta, o que acabou resultando na criação do GRA. No entanto, o cumprimento integral da meta significaria conferir uma prioridade ainda maior à

política agrária, algo que deixou de ser consensual na segunda metade do mandato, sendo questionada pela CUT rural e por outras forças políticas que integravam o governo.

No âmbito dos embates com o patronato rural gaúcho, a opção do governo da *Frente Popular* em adotar uma política fundiária foi severamente criticada pela FARSUL, que sempre se opôs à implantação de novos assentamentos por considerá-los economicamente inviáveis, alertando ainda, que estes desvalorizariam as terras circunvizinhas, favorecendo a expansão territorial do MST no RS. Esta entidade também condenou a relação de sintonia do governo estadual com o MST, entendendo que ela teria contribuído na intensificação dos conflitos fundiários no estado, desconsiderando as suas possíveis conexões com outros fatores de ordem estrutural e conjuntural.

No entanto, o que mais desagradou os integrantes da FARSUL, não foi o aumento das ocupações em si – as quais foram parcialmente estimuladas pela meta de assentamentos anunciada pelo governo –, mas, sim, a opção do governo em tratá-las por meio da negociação política, em detrimento do uso da repressão policial como havia sido nos governos anteriores. Isto contrariou os interesses das organizações do patronato rural gaúcho que sempre entenderam que a função do Estado era assegurar o direito de propriedade a qualquer custo. Desse modo, a cada ocupação realizada pelo MST, o governo estadual via-se diante de uma situação bastante contraditória, pois o descumprimento das ordens judiciais de despejo dos ocupantes implicaria num desrespeito ao ordenamento constitucional, ao passo que o cumprimento à risca implicaria numa ruptura com os seus compromissos eleitorais e com as suas premissas ideológicas. Apesar de estas contradições terem sido exploradas pelas forças de oposição ao governo estadual para desgastá-lo, constatou-se que a orientação de privilegiar a negociação política em detrimento da repressão prevaleceu ao longo de todo o mandato.

No que se refere à operacionalização da política fundiária, demonstrou-se que juntamente à montagem e estruturação do DRA/GRA, o fortalecimento orçamentário do FUNTERRA constituiu-se numa das medidas mais importantes acionadas pelo governo estadual para concretizar a sua meta. Com isso, a obtenção de terras foi viabilizada, mediante o uso de três modalidades: as compras sem licitação, as compras compartilhadas com a União e as desapropriações por interesse social através da Lei 4.132/62. Destas, a última se constituiu numa inovação em matéria de política fundiária no RS, pois possibilitou a abertura de uma rota alternativa na obtenção de terras, contribuindo significativamente nos resultados globais atingidos pelo DRA/GRA. Porém, os altos custos envolvidos nas indenizações dos proprietários desapropriados, associados aos riscos destes contestarem os decretos governamentais na justiça, apresentam-se como limites objetivos para o uso generalizado deste instrumento em governos futuros.

Além de se orientar pelo cumprimento da meta, a ação do governo estadual visou atender também aos objetivos gerais e específicos preconizados pelo PERA e por seus subprogramas. Nesta direção, o DRA/GRA procurou equacionar a heterogeneidade dos conflitos fundiários presentes no campo gaúcho, contemplando vários grupos sociais. Com a elaboração do PERA, a implantação dos assentamentos guiou-se pela necessidade de constituir *áreas reformadas* para posteriormente formarem *pólos regionais de desenvolvimento*, numa tentativa de evitar a dispersão dos núcleos, assim como, o seu isolamento. Essa orientação contribuiu para a concentração dos assentamentos em algumas regiões do estado, em especial na chamada Metade Sul. Na seleção dos imóveis rurais para implantação dos assentamentos houve a preocupação de fazer um levantamento criterioso das suas condições sócio-ambientais, valendo-se da metodologia da *divisão racional de terras*. Apesar das limitações interpostas à execução de uma política agrária estadual, constatou-se que a ação do governo Olívio Dutra foi a mais vigorosa se comparada aos governos que o antecederam, o que permitiu um avanço significativo no número de assentamentos rurais no estado, contribuindo para ampliar consideravelmente o universo das famílias beneficiadas.

Contudo, essa ampliação do número de assentamentos ficou bastante aquém da meta prometida pelo governo estadual. Ao analisarmos as razões que explicam o desencontro entre a promessa e os resultados atingidos, é possível listar as seguintes: a) a

definição da meta do governo estadual foi feita com base num diagnóstico que superestimava as condições efetivas para a sua realização; b) os instrumentos de obtenção de terras disponíveis aos governos estaduais são bastante limitados, o que levou o governo Olívio Dutra a se concentrar principalmente nas compras (via FUNTERRA ou conveniadas com a União) e nas desapropriações por interesse social, cujos custos elevados acabaram limitando a sua ação; c) a desvalorização do dólar (ocorrida em 1999) somada à reação nos preços internacionais das *commodities agrícolas* (ocorrida a partir de 2001) elevaram os preços das terras no RS, o que reduziu as ofertas e dificultou novas aquisições pelo governo; d) a partir da segunda metade do governo, a prioridade conferida à política fundiária deixou de ser consensual, uma tendência que se agravou com a aproximação do calendário eleitoral; e) e, por fim, pelo fato do governo estadual não ter optado em realizar uma ação discriminatória, o que poderia ter garantido a aquisição de terras praticamente sem nenhum custo.

A análise do conjunto das ações fundiárias adotadas pelo governo da *Frente Popular* demonstra que a despeito dos compromissos eleitorais e das disposições favoráveis dos governos estaduais em adotarem políticas fundiárias próprias, estas somente podem ser pensadas em caráter complementar às ações do governo federal. Isto porque, no atual ordenamento constitucional, o espaço para a atuação dos governos estaduais é bastante limitado, principalmente no que se refere aos instrumentos de obtenção de terras. À exceção da modalidade que envolve a disponibilização de áreas públicas (patrimoniais ou devolutas), cujos custos são praticamente nulos, nas demais modalidades tais como, as compras governamentais, as desapropriações por interesse social ou por utilidade pública e os programas de crédito fundiário, todas, sem exceção, dependem de elevadas inversões financeiras por parte dos governos estaduais. Isto além de encarecer a execução de uma política fundiária, contribui para remunerar os antigos proprietários dos imóveis adquiridos pelo governo, nos preços praticados pelo mercado de terras. No caso do governo da *Frente Popular*, contata-se que este foi o seu principal paradoxo, pois o acionamento dessas modalidades de obtenção de terras o colocou em contradição com o seu discurso de oposição ao modelo de reforma agrária de mercado adotado pelo governo federal.

A análise das ações fundiárias adotadas pelo DRA/GRA, além de reforçarem a percepção de que a responsabilidade maior na execução de uma reforma agrária compete à União, demonstraram que a complementaridade da atuação dos estados depende de uma convergência mínima de objetivos políticos entre ambos. Por essa razão, nos casos em que a demanda por terra se apresenta de forma bastante intensa e não há uma disposição favorável por parte do governo federal à adoção de uma política fundiária mais abrangente, a atuação dos governos estaduais não só é justificável como necessária.

Referências bibliográficas

BARRACLOUGH, Sólón L. “A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes”. In: TEÓFILO, Edson (org.). *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília: NEAD/MDA, 2001.

BENETTI, Maria Domingues. “Reestruturação do agronegócio no Brasil e no Rio Grande do Sul nos anos 90: concentração, centralização e desnacionalização do capital”. In: FLIGENSPAN, Flávio Benevett (coord.). *A economia gaúcha e reestruturação nos anos 90*. Porto Alegre: FEE, 2000, p. 63-116.

BENETTI, Maria Domingues. “Rio Grande do Sul: estratégias empresariais nos agronegócios, no período de 1990, e questões emergentes”. In: *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre: FEE, 1997, vol. 25, n. 3, p. 169-209.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.

BRAGA, Cristiano et. al. (Orgs.). *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inovação competitiva*. Rio de Janeiro: Relumê Dumará/Brasília: DF: SEBRAE, 2004.

BRASIL - *ESTATUTO DA TERRA*. Editora Saraiva/Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003.

BRUMER, A. Considerações sobre uma década de lutas no extremo sul do Brasil (1978-1988). *Ensaio FEE*, nº 11 (1), p. 124-142, 1990.

BRUNO, Regina. “Nova República: a violência patronal rural como prática de classe”. In: *Sociologias*. Porto Alegre: 2005, ano 5, n. 10, p. 284-310.

BUSSINGER, Vanda Valadão. As marcas políticas de um programa de governo: o caso do Espírito Santo. In: *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*, setembro/dezembro, 1994, pp. 54-69.

CALDART, R. S. *Pedagogia do Movimento Sem Terra: Escola é mais do que escola*. Petrópolis: Vozes, 2000.

CARINI, Joel João. *Estado, índios e colonos: conflito na reserva indígena de Serrinha – norte do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: UPF, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DA ROS, César Augusto. “A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política. In: SAUER, Sérgio & PEREIRA, João Márcio Mendes. *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006b, p. 259-284.

DA ROS, César Augusto. *As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2006a (Tese de doutorado).

DEERE, Carmen Diana & LEÓN, Magdalena. “O empoderamento da mulher: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina”. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

Delgado, Guilherme C. “Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária”. In: *Estudos Avançados*, Volume 15, 2001.

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconomicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. *Estatísticas do meio rural*. Brasília: MDA:DIEESE, 2006.

DESER – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais. *Capacidade de pagamento do crédito fundiário no sul do Brasil: Análise a partir do programa o Banco da Terra – Relatório de pesquisa*. Curitiba: 2005.

FERNANDES, B. M. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2001.

FERNANDES, Bernardo Mançano. “Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais”. In: *OSAL: Observatório Social de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Ano 6, n. 16, 2005.

FERREIRA, Mariluci Melo. *Tramas do poder: a política no Rio Grande do Sul (século XIX)*. Passo Fundo: UPF, 2003.

- FIORI, José Luís. “Para um diagnóstico da modernização brasileira”. In: FIORI, J. L. & MEDEIROS, C. *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- GOMES DA SILVA, José. Estatuto da Terra (ET), 30 anos. In: *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*, janeiro/abril, 1995, pp. 07-38.
- GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.
- GUTERRES, Enio. *A formação do Movimento dos Trabalhadores Desempregados – MTD – no Rio Grande do Sul e o primeiro assentamento urbano*. Monografia de Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (*lato senso*) CPDA/UFRRJ, Porto Alegre, 2002.
- HEREDIA, B; MEDEIROS, L; PALMEIRA, M; CINTRÃO, R; LEITE, S. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 173-180, abril de 2002.
- JANSEN, Suzel Lisiane. *Evolução da estrutura fundiária do Rio Grande do Sul: uma análise do período de 1940 a 1995/96*. Porto Alegre: II Encontro de economia gaúcha, 2004. Disponível em : www.fee.rs.gov.br (acessado em 22/01/2006).
- KAY, Cristóbal. “Desarrollo rural e cuestiones agrárias em la América Latina Contemporânea”. In: *Agricultura y Sociedad*, La Rioja: Espanha, 1995.
- KLIEMANN, Luiza H. Schmitz. *RS: Terra e poder – História da questão agrária*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.
- LANDO, Aldair Marli & BARROS, Eliane Cruxen. “Capitalismo e colonização – Os alemães no Rio Grande do Sul. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). *RS: imigração e colonização*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 9-46”.
- LEITE, Sérgio Pereira et. Al., (Coord.) *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- LEITE, Sérgio Pereira. “A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sen”. In: *Boletim de Ciências Econômicas XLX*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007.
- MARANGON, Antonio. A reforma agrária no Rio Grande do Sul. In: SOARES, L. T. (Org.) *Tempo de desafios: A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes 2002, pp. 181-198.
- MARTINS, J. S. *Reforma agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: Edusp, 2000.
- MEDEIROS, L. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.
- MEDEIROS, Leonilde Sérvo & LEITE, Sérgio Pereira. “Marchas e contramarchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)”. In: INESC (org.) *A era FHC e o governo Lula: Transição?* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, disponível em www.inesc.org.br.
- MICHAELIS. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. “Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico”. In: MELLO, Nelli Aparecida & OLIVEIRA Jr., Rosalvo (orgs.).

Anais da oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MOYO, Sam; YEROS, Paris. “El resurgimiento de los movimientos rurales bajo El neoliberalismo” Em publicação: *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Sam Moyo y Paris Yeros [coord. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.

NAVARRO, Z., MORAIS, M. E., MENESES, R. “Pequena história dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul: formação e desenvolvimento”. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. *A formação dos Assentamentos rurais no Brasil: Processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

NAVARRO, Zander. “Democracia, cidadania e representação: os movimentos sociais rurais no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, 1978-1990. In: NAVARRO, Zander (Org.). *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

NOVICKI, Vitor de A. *O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro: primeiro governo Brizola (1983-1987)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1992.

PEREIRA, João Márcio Mendes. “A disputa política-ideológica entre a reforma agrária distributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005)”. In: *Sociedade e Estado*, Volume 20, 2005.

PEREIRA, João Márcio Mendes. “A política agrária do Banco Mundial em questão” In: *Estudos Avançados* (São Paulo), vol.20, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. Rio de Janeiro: Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade/UFRRJ – Dissertação de mestrado, 2004.

POULANTZAS, Nicos. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição, 1985.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (Atualização)*. Porto Alegre: CORAG – Assessoria de Publicações Técnicas, 10º edição, 2002.

ROCHE, Jean. *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora Globo, 1969.

RODRIGUES, I. C. Participação popular na construção de uma nova cultura política. In: SOARES, L. T. (Org.) *Tempo de desafios: A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes 2002, p. 329-334.

SANTOS, B (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VELTMEYER, Henry. “La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina”. In: *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Sam Moyo y Paris Yeros (coord.). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.

Entrevistas concedidas ao pesquisador

1. **Adelar Pretto** - Membro da Direção estadual do MST, concedida em 15/05/2003.
2. **Álvaro Dellatorre** – Engenheiro Agrônomo, membro da Coordenação Estadual do MST, concedida em 08/05/2003.
3. **Antonio Marangon** - Ex-Secretário Extraordinário da Reforma Agrária (Gabinete da Reforma Agrária - GRA), concedida no dia 13/11/2004.
4. **Bruno Castro Winckler** – Advogado, membro da Procuradoria de Domínio Público Estadual, concedida em 09/11/2004.
5. **Flávio Santana Xavier** - Procurador do Incra, Ex-Assessor de Assuntos Jurídicos do DRA, concedida em 30/08/2004.
6. **Frei Sérgio Antonio Görgem** - Deputado Estadual pelo PT, Ex-Coordenador do DRA e membro da Via Campesina, concedida em 16/11/2004.
7. **Gedeão Pereira Silveira** – Ex-Presidente do Sindicato e Associação Rural de Bagé e Presidente da Comissão de Assuntos Fundiários da FARSUL, concedida em 17/09/2004.
8. **Inácio Benincá** – Ex-Coordenador do Programa de Agroindústrias familiares da SAA e Ex-dirigente sindical da FETRAF-SUL, concedida no dia 30/09/2004.
9. **José Hermetto Hoffmann** - Ex-Secretário da Agricultura do Governo Olívio Dutra, concedida em 05/02/2004.
10. **Marcelo Botton Piccin** – Coordenador da Divisão de Assentamentos do DRA/GRA, concedida em 16/05/2006.
11. **Mário Lill** - Membro da Direção Estadual do MST, concedida em 4/09/2004.
12. **Nestor Hein** - Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), concedida em 08/09/2004.
13. **Paulo Becker** – Membro da Coordenação Estadual do MTD, concedida em 07/09/2004.
14. **Paulo Freire de Mello** – Coordenador da DTP, concedida em 01/04/2005.
15. **Paulo Schneider** – Engenheiro Agrônomo, integrante do Setor de Divisão Racional de Terras do GRAC.
16. **Ricardo Montagner** – Coordenador do MAB na bacia do rio Uruguai, concedida em 16/09/2004.
17. **Vulmar Leite** – Ex-Coordenador do Banco da Terra e Secretário Estadual da Reforma Agrária e do Cooperativismo (GRAC) do governo Germano Rigotto, concedida no dia 09/09/2003.

Documentos consultados

BRASIL. MDA/INCRA/GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/GRA. *Convênio para obtenção conjunta de imóveis rurais para fins de reforma agrária*. Brasília, 08 de agosto de 2000.

FRENTE POPULAR (PT, PSB, PC do B, PPS, PSTU, PCB e PV). *Programa de governo – Texto para discussão (versão preliminar, não revisada 23/07/98)*.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Estado da Participação Popular. *Projeto de Assentamento rururbano – Versão Final*. Porto Alegre: S/d.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Estado da Participação Popular. *Projeto de Assentamento urbano – Versão Final*. Porto Alegre, S/d.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Gabinete de Reforma Agrária e Cooperativismo. *Questão das Terras Indígenas: Alternativas de ressarcimento para as famílias desalojadas*. Porto Alegre, 2003 (mimeo).

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Secretaria da Agricultura e Abastecimento – Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária. *Programa estadual de Reforma Agrária*. Porto Alegre: S/d.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Secretaria da Fazenda – Contadoria e Auditoria Geral do Estado – *Balanço Geral dos anos de 1995-2002 – Demonstrativos da Administração Direta*.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/GRA/DIVISÃO DE ASSENTAMENTOS. *Proposta de crédito fundiário do estado do Rio Grande do Sul – Bannisul/BNDES/Funterra – Programa Terra e Arroz*. Porto Alegre: 2001.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL – Gabinete da Reforma Agrária. *Programa Estadual da Reforma Agrária – Dados de 1999 a 2002*. Porto Alegre, dezembro de 2002.

GRAU, Eros Roberto. *Parecer sobre a consulta encaminhada pelo IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura sobre o processo de Desapropriações por interesse social*. Minas Gerais: Tiradentes, fevereiro de 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Parecer sobre a consulta encaminhada pelo IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura sobre o processo de Desapropriações por interesse social*. São Paulo, fevereiro de 2001.

RIO GRANDE DO SUL – GABINETE DA REFORMA AGRÁRIA. *Números gerais da reforma agrária e organograma*. Porto Alegre: 2002.

Matérias de jornais citadas

Secretário visita acampamento do MST. Hoffmann vai pressionar o governo federal a acelerar o processo de desapropriação de terras no Rio Grande do Sul. *Zero Hora*, Porto Alegre, 5 jan. 1999.

Olívio visita acampamento de colonos sem-terra – Governador repete promessas de campanha, mas deixou para o Incra a desapropriação de áreas para assentamentos. *Zero Hora*, Porto Alegre, 13 jan. 1999.

Demissão de líder agrário distancia Piratini e MST. *Zero Hora*, Porto Alegre, 08 dez. 2000.

Frei Sérgio exonera-se do cargo. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 08 dez. 2000.

Governo lança programa. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 5 agost. 1998.

Confronto entre BM e colonos na capital, *Zero Hora*, Porto Alegre 24 set. 2000.

Brigada retira colonos das áreas públicas, *Correio do Povo*, Porto Alegre, 25 set. 2000.

PMs ferem aliado do governo ao reprimir invasão da usina. *Zero Hora*, Porto Alegre, 13 mar. 2002.

Barragens: cinco feridos em confronto. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 13 mar. 2002.

Governador encerrou fórum dos povos indígenas. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 25 jun. 1999.

Governo lança programa. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 4 ago. 1998.

Páginas na Internet consultadas

1. www.bcb.gov.br/leisdecretos
2. www.al.gov.br/legis