

## ARTICULOS

### **A política fundiária do governo Olívio Dutra no Rio Grande do Sul - Brasil (1999-2002): diretrizes, dinâmica política e resultados atingidos**

**The foundry work politics by Olívio Dutra's government in Rio Grande do Sul-Brazil (1999-2002): guidelines, political dynamics and achieved results**

**Da Ros, César Augusto**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

CLACSO

[da\\_rosgringo@yahoo.com.br](mailto:da_rosgringo@yahoo.com.br)

#### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar a política fundiária executada pelo governo Olívio Dutra, 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 chaves:** Política fundiária. Luta política. Movimentos sociais do campo.

#### **Abstract**

This paper has as objective to analyze the foundry work politics made by the Olívio Dutra's government in the state of Rio Grande do Sul-Brazil, being taken into account their guidelines, the dynamics of the political struggle promoted between the social leaders from the rural area and the achieved global results. This government's freshness is related to the fact of it was being sustained and supported by a coalition of left wing parties and by a group of social movements and also by syndical entities of the field, which was decisive in the presentation of an antagonistic program to the neoliberal politics on energy in a national extent. Hence this government became committed in adopting an own foundry work politics, being opposed to the program of market land reform extolled by Cardoso's government, in national wide. Therefore, the results presented along the article demonstrate that in spite of the assumed commitments and, in face of legal, institutional and economical limitations and also its existent politics, the space of the state governments' performance can only be thought about its complementary character on the federal government's actions.

**Keywords:** Foundry work politics. Political struggle. Rural social movements.

#### **1. Introdução (\*)**

Neste artigo analisa-se a política fundiária executada pelo governo Olívio Dutra 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. 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 aos programas de reforma agrária de mercado preconizados 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. 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 trabalho está dividido em cinco seções. Na primeira, apresenta-se um painel sintético da luta pela terra e da atuação dos governos estaduais na questão fundiária, no período recente. Na segunda seção, são analisadas as diretrizes da proposta de desenvolvimento rural do governo Olívio Dutra e as principais medidas adotadas para concretizá-la. Na terceira 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 quarta 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.

## **2. As políticas fundiárias estaduais e a 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 política de 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 a retomada das ocupações de terras e a constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Navarro, 1996 e 2002; Fernandes, 2001; Caldart, 2000).

Com o surgimento do MST, as ocupações se converteram na principal estratégia de pressão social pelo acesso imediato a terra, sendo 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 emergentes <sup>(1)</sup>. Tais políticas, apesar de importantes, foram insuficientes para alterar o quadro de elevada concentração fundiária vigente no país, bastando registrar que as estimativas do *Índice de Gini*, obtidas a partir dos dados dos Censos Agropecuários do IBGE, têm permanecido estáveis desde a década de 1950. Em 1995, esse índice ainda apresentava um valor bastante alto, da ordem de 0,856, indicando um forte grau de concentração da propriedade das terras (Gasques e Conceição, 2000: 94-95).

No Rio Grande do Sul, a persistência deste quadro de concentração da propriedade fundiária, somada aos efeitos regressivos provocados pela modernização da agricultura, contribuiu para que a luta pela terra assumisse uma dimensão bastante expressiva, a ponto de alguns autores considerarem este estado como o berço de formação do MST (Navarro, 1996; Marcom, 1997; Fernandes, 2001). As ações de pressão deste movimento têm contribuído 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 (Navarro et al, 1999). No que se refere aos governos estaduais, tal constatação é especialmente importante, tendo em vista que a opção pela execução de uma política fundiária própria costuma ocorrer num campo de limitações constitucionais, financeiras, institucionais e, não raro, políticas.

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 União <sup>(2)</sup>. 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 desuso <sup>(3)</sup>. 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 Rio Grande do Sul não dispõe de um aparato estatal específico (Instituto de Terras) para tratar dos assuntos fundiários, a exemplo de outros estados brasileiros, como Minas Gerais, São Paulo, 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, 2006a: 440).

Ao examinarmos a história brasileira recente é possível identificar alguns momentos em que os governos estaduais tiveram uma atuação destacada na execução de políticas fundiárias. O primeiro deles ocorreu durante os anos que antecederam o golpe civil-militar de 1964, no auge dos debates políticos sobre a reforma agrária. Neste caso, merecem registro a experiência de colonização do governo Carvalho Pinto em São Paulo (Leite, 1992; Gomes da Silva, 1996); a política de desapropriações do governo Roberto Silveira no Rio de Janeiro (Leite & Novicki, 1997); e a política de desapropriações do governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul (Eckert, 1984). O segundo momento ocorreu durante a transição do regime militar à Nova República, quando a intensificação das lutas sociais no campo recolocou o debate da questão agrária na pauta política nacional. Nesta época, alguns governos de oposição na tentativa de incorporar parte das reivindicações dos trabalhadores rurais e ao mesmo tempo apresentar alternativas aos problemas agrários, adotaram políticas fundiárias próprias. Entre as experiências analisadas na literatura destacam-se: a política fundiária do governo Leonel Brizola no Rio de Janeiro (Novicki, 1992); o programa de valorização das terras públicas do governo Franco Montoro em São Paulo (Leite, 1992; Barbosa, 1994); o programa de assentamentos do governo Gérson Camata no Espírito Santo (Bussinger, 1994) e as políticas de assentamentos baseadas nas compras de terras efetuadas pelos governos Jair Soares, Pedro Simon e Alceu Colares no Rio Grande do Sul (Navarro et. al, 1999).

Posteriormente, não foram registrados novos momentos conjunturais nos quais os governos estaduais tiveram maior interferência no equacionamento dos problemas agrários. Uma das poucas exceções foi o governo Olívio Dutra, que optou por executar uma política fundiária própria numa conjuntura bastante específica, marcada por uma inflexão nas diretrizes da política agrária nacional sob o segundo governo Cardoso. Nesse caso, a opção pelos instrumentos de obtenção de terras pela via do mercado ganhou força, estimulados por projetos-pilotos adotados no Nordeste brasileiro, os quais foram apoiados e financiados pelo Banco Mundial e severamente combatidos pelos movimentos sociais e entidades sociais do campo. Como resultado destas experiências foi criado, em 1998, o programa Banco da Terra destinado a financiar indivíduos, associações e cooperativas na compra de terras, sendo a principal modalidade de política fundiária adotada no Rio Grande do Sul (Pereira, 2004: 229-230; DESER, 2005: 5). Na perspectiva do governo Cardoso, o Banco da Terra desligaria a conexão existente entre as ocupações de terras e as desapropriações realizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), deixando de atuar sob a pressão das ações dos movimentos sociais do campo (Pereira, 2004: 138-139).

Assim, durante o segundo governo Cardoso a atuação política do MST e de seus aliados no Rio Grande do Sul concentrou-se na oposição ao Banco da Terra, ao mesmo tempo em que pressionavam o INCRA para prosseguir com a sua política de assentamentos. Neste contexto, a eleição de Olívio Dutra contribuiu para alterar a correlação de forças entre os atores sociais do campo, em razão da sua política fundiária apresentar uma forte sintonia com as reivindicações dos principais movimentos sociais do campo, em especial o MST, conforme veremos a seguir.

### **3. Do programa eleitoral à efetivação da política fundiária estadual**

A eleição de Olívio Dutra ao governo do estado, em 1998, foi sem dúvida um acontecimento inédito na história recente do Rio Grande do Sul. Tal ineditismo relacionava-se ao fato deste governo ser composto por uma coalizão de partidos de esquerda reunidos na *Frente Popular* <sup>(4)</sup> 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-direita. As diretrizes do programa de governo da *Frente* se pautavam na defesa da centralidade do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento econômico, na universalização do acesso às políticas sociais e na defesa de uma radicalização da democratização do Estado, mediante o estímulo das formas de democracia participativa (*Frente Popular*, 1998: 6-9).

No âmbito das políticas agrícolas e agrárias, a relação de sintonia política existente entre os movimentos sociais e entidades sindicais do campo (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 Cardoso <sup>(5)</sup>. 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 (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. 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: 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 SAA. Na efetivação dessa política, apontava-se para a realização de ações em dois sentidos: a) na arrecadação de terras para a realização de assentamentos; b) na montagem das condições para que os assentados pudessem obter progresso econômico e social. 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 desapropriação <sup>(6)</sup> (Frente Popular, 1998: 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: 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 governo <sup>(7)</sup>.

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 Legislativa <sup>(8)</sup>. 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 funcional <sup>(9)</sup>. 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 agrária <sup>(10)</sup>.

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 movimentos sociais e entidades sindicais do campo, 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 Partido dos Trabalhadores. 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 movimentos sociais e entidades sindicais do campo, 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 agrária <sup>(11)</sup>. Contudo, a participação no governo contribuiu para internalizar as divergências políticas desses movimentos na SAA, o que resultou num certo loteamento dos seus cargos <sup>(12)</sup>. Nesse processo, a secretaria foi dividida em dois departamentos: a) o Departamento de Agroindústria, Cooperação e Comercialização (DACC), mais tarde transformado em Coordenadoria da Agricultura Familiar (CAF), 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) <sup>(13)</sup>.

A participação de representantes dos movimentos sociais e entidades sindicais do campo 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 parte <sup>(14)</sup>. 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 com a força policial as ocupações de terras realizadas pelo MST. Isto deixava os integrantes do MST numa situação incômoda, na medida em que as suas ações eram utilizadas para desgastar politicamente o governo do qual faziam parte <sup>(15)</sup>. Neste sentido, pode-se dizer que a participação de integrantes do MST no Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária 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.

#### **4. A operacionalização da política fundiária no governo Olívio Dutra**

A operacionalização da política fundiária estadual durante o governo Olívio Dutra 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 Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (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 (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 limitada <sup>(16)</sup>. Tais declarações contribuíram para aumentar ainda mais a expectativa dos movimentos sociais e entidades sindicais do campo 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 movimentos sociais e entidades sindicais do campo, 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 governador <sup>(17)</sup>. Tal acontecimento foi inédito na história recente do Rio Grande do Sul, 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 Programa Estadual de Reforma Agrária, 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 (FUNTERRA) e do amparo da Lei 8.666 que não exige licitação pública <sup>(18)</sup>. 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, uma lei em desuso que facultava aos estados desapropriarem imóveis rurais (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 FUNTERRA, aumentando o seu orçamento <sup>(19)</sup>. 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 Gabinete da Reforma Agrária (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 Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (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 movimentos sociais e entidades sindicais do campo que a compunham <sup>(20)</sup>. 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 mesma <sup>(21)</sup>. 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 governo <sup>(22)</sup>. 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 governo <sup>(23)</sup>. Por fim, um último acontecimento determinante nesse processo 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 movimentos <sup>(24)</sup>. 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 ações <sup>(25)</sup>.

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 União <sup>(26)</sup>; 2) permitiu o início das reações judiciais impetradas Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul - 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 Títulos da Dívida Agrária. 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 litigiosa <sup>(27)</sup>. 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 estado um Mandado de Segurança preventivo contra o governador, suspendendo temporariamente as desapropriações <sup>(28)</sup>. 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 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, quebrando com a tendência de vitórias por ampla maioria dos integrantes do tribunal observadas até aquele momento <sup>(29)</sup>. 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 MST <sup>(30)</sup>.

No segundo eixo, a FARSUL destacava que a relação de sintonia existente entre o governo Olívio Dutra e o MST teria sido responsável pela intensificação dos conflitos fundiários no estado <sup>(31)</sup>, 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 movimentos sociais do campo como um dos pontos mais positivos do seu mandato <sup>(32)</sup>. Os únicos incidentes ocorridos durante os quatro anos não foram considerados graves pelos integrantes desses movimentos, 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 pública <sup>(33)</sup>.

Contudo, é inegável deixar de reconhecer que a sinalização do governo Olívio Dutra 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 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 acampados <sup>(34)</sup>.

## 5. Os resultados atingidos pela política fundiária do governo Olívio Dutra

A operacionalização da política fundiária do governo Olívio Dutra abrangeu cinco subprogramas previstos no Programa 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*, cujo objetivo era: "Realizar a reforma agrária utilizando e socializando as tecnologias disponibilizadas pela ciência atualmente, promovendo uma distribuição harmoniosa das terras e dos recursos destinados ao assentamento de famílias de trabalhadores rurais" (PERA, s/d, p. 16). Na prática, este programa consistiu-se em uma 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 pelo 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 recebendo <sup>(35)</sup>.

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 Olívio Dutra, 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.

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

<b>Período</b>	<b>Origem do projeto de assentamento</b>	<b>Numero de Assentamentos</b>	<b>Área total em hectares</b>	<b>Numero de famílias</b>
1979 - 1998	Governos federais	<b>98</b>	117,762	5.039
1979 - 1998	Governos estaduais	<b>69</b>	38.315,74	1.941
<b>Subtotal</b>		<b>167</b>	<b>156.078,22</b>	<b>6.980</b>
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
<b>Subtotal</b>		<b>116</b>	<b>92.103,87</b>	<b>4.170</b>
<b>Total geral</b>		<b>283</b>	<b>248.258,46</b>	<b>11.150</b>

**Fonte:** Incra (06/10/03).

Os dados da tabela acima informam que a ação do governo Olívio Dutra foi bastante vigorosa, a ponto de ter contribuído com 53,45% dos PA's 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 PA's, 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 PA's implantados através do convênio de

aquisição compartilhada, observa-se que este foi responsável por 23,27% dos PA's, 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 Olívio Dutra 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**

<b>Período</b>	<b>Governador</b>	<b>Numero de Assentamentos</b>	<b>Área total em hectares</b>	<b>Numero de famílias</b>
1978-1982	Amaral de Souza (ARENA)	06	5.056,67	320
1983-1986	Jair Soares (PDS)	10	5.113,03	344
1987-1990	Pedro Simon (PMDB)	37	20.279,01	820
1991-1994	Alceu Colares (PDT)	14	5.466,03	373
1995-1998	Antonio Britto (PMDB)	02	2.401,00	84
1999-2002	Olívio Dutra (PT)	62	47.945,71	2.265
<b>Total</b>		<b>131</b>	<b>86.261,45</b>	<b>4.206</b>

**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 PA's estaduais implantados, numa área de 38.315,75 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 PA's 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 Olívio Dutra.

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

Ano	N. PA's	N. Famílias	Área adquirida
1999	03	259	8.024,76
2000	28	864	16.985,87
<b>Subtotal da 1ro. Fase</b>	<b>31</b>	<b>1.123</b>	<b>25.010,63</b>
2001	22	768	13.364,49
2002	09	374	9.570,59
<b>Subtotal da 2ro. Fase</b>	<b>31</b>	<b>1.142</b>	<b>22.935,08</b>
<b>Total Geral</b>	<b>62</b>	<b>2.265</b>	<b>47.945,71</b>

Fonte: INCRA (06/10/2003).

Os dados da tabela mostram que durante o ano de 1999 registrou-se o menor número de PA's implantados, de famílias assentadas e de área de terra arrecadada, em face dos esforços do governo 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 PA's 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 GRA <sup>(36)</sup>.

**Tabela 4: Distribuição anual dos PA's, do número de famílias assentadas e da área de terra adquirida pelo governo Olívio Dutra mediante o uso das desapropriações por interesse social**

<b>Ano</b>	<b>N. PA's implantados</b>	<b>N. Famílias assentadas</b>	<b>Área adquirida</b>
2001	16	616	10.591,77
2002	09	374	9.570,59
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>990</b>	<b>20.162,36</b>

**Fonte:** INCRA (06/10/2003) e Decretos de desapropriação por interesse social (Disponível em [www.al.gov.br/legis](http://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 PA's, que resultaram no assentamento de 2.265 famílias, em 47.945,71 hectares, nos quais a participação das desapropriações por interesse social resultou na implantação de 25 PA's, no assentamento de 990 famílias, em 20.162,36 hectares. O que corresponde respectivamente, em termos percentuais a 40,32% dos PA's 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 Olívio Dutra 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 al., 2002; Leite et. al., 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: 43-44). A escolha dessas regiões baseou-se no grau de concentração dos núcleos já implantados e na tipificação dos solos existente no Rio Grande do Sul, 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 Olívio Dutra teve que equacionar foram as ocupações irregulares de áreas pertencentes aos índios Kaingangues por colonos descendentes de imigrantes europeus, na região Norte do Rio Grande do Sul. 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 ocupadas <sup>(37)</sup>. Dessa forma, coube aos governos estaduais indenizarem ou reassentarem as famílias de colonos que estivessem ocupando irregularmente essas áreas <sup>(38)</sup>.

No Rio Grande do Sul, 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. 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 Guabiroba <sup>(39)</sup>.

Ao tomar posse, o governo Olívio Dutra 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: 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) <sup>(40)</sup>.

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 à 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: 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.	Índ.	Agric.	Índig.		
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
<b>Total</b>	<b>16.187</b>	<b>-</b>	<b>6.827</b>	<b>9.360</b>	<b>382</b>	<b>392</b>

**Fonte:** GRA (30/06/2002).

Os dados da tabela 6 mostram que durante o governo Olívio Dutra, dos 16.187 hectares ocupados irregularmente por agricultores nas quatro áreas mais conflituosas, 9.360 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, verifica-se 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 Movimento dos Atingidos por Barragens (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: 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 agricultáveis <sup>(41)</sup>. 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 Banco do Estado do Rio Grande do Sul (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: 60).

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

**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
<b>Total</b>	<b>259</b>	<b>06</b>	<b>4.761, 23</b>

**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 Companhia Estadual de Energia Elétrica (Marangon, 2002: 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 assentamentos <sup>(42)</sup>, 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 Olívio Dutra**

	<b>Imóveis destinados</b>	<b>Área em hectares</b>	<b>Número de famílias</b>	<b>Público beneficiado</b>
	05	2.160,00	123	Agricultores sem terra
	01	291,24	15	Agricultores ocupantes de áreas indígenas
Total	6	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 Divisão de Terras Públicas, 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 da 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 GRA <sup>(43)</sup>.

Além dessas ações que já estavam previstas no PERA, o governo Olívio Dutra 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*" <sup>(44)</sup>. O programa previa um financiamento para a aquisição de áreas destinadas aos 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), os quais eram intermediados pelo BANRISUL. Os valores do financiamento eram reajustados a juros de 1% ao mês, mais a Taxa de Juros de Longo Prazo e das taxas do BANRISUL, porém com uma equalização dos juros do FUNTERRA, para que o agricultor pagasse apenas um taxa de 6% de juros fixos ao ano (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2001).

No levantamento realizado pelo Gabinete da Reforma Agrária foi constatada a presença de 22 associações já organizadas em municípios arrozeiros do Rio Grande do Sul, 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, e tendo atingido apenas 28 famílias de agricultores (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002). Estes resultados indicam que o programa "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 <sup>(45)</sup>. 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: 13).

O trabalho do GT resultou na proposta dos *assentamentos rurbanos*, os quais se distinguiam 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 Sul <sup>(46)</sup>. Como se vê, trata-se de uma experiência bastante incipiente, cuja análise dos seus limites e potencialidades, está em aberto para as pesquisas futuras.

## **6. Considerações finais**

Ao longo deste artigo, buscou-se analisar a política fundiária executada pelo governo Olívio Dutra no Rio Grande do Sul. 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 Olívio Dutra, 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 Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária, posteriormente transformado em Gabinete da Reforma Agrária; 2) o fortalecimento orçamentário do FUNTERRA; 3) a elaboração do Plano Estadual de Reforma Agrária 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, conferiu especificidade ao governo Olívio Dutra em relação aos seus antecessores. Isto, porque, pela primeira vez na história recente do Rio Grande do Sul, um governo estadual se propôs 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 Olívio Dutra, foi sem dúvida, a participação de representantes dos movimentos sociais e entidades sindicais ou de pessoas que se aproximavam politicamente a eles, na estrutura da Secretaria de Agricultura e Abastecimento 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 no governo as divergências existentes entre os movimentos da Via Campesina e o movimento sindical rural ligado à Central Única dos Trabalhadores. Tais divergências geraram tensões que interferiram diretamente na dinâmica de operacionalização das políticas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 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 Gabinete de Reforma Agrária. 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 pelos sindicalistas rurais ligados à Central Única dos Trabalhadores e por outras forças políticas que integravam o governo.

No âmbito dos embates com o patronato rural gaúcho, a opção do governo Olívio Dutra em adotar uma política fundiária foi severamente criticada pelo patronato rural ligado à Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (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 estado. Esta entidade também condenou a relação de sintonia do governo estadual com o MST, entendendo que ela teria contribuído na intensificação dos conflitos fundiários, 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 Rio Grande do Sul, 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. 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 Rio Grande do Sul, 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 Olívio Dutra, 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 Olívio Dutra, 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.

## Notas

(\*) Este 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, defendida em 30/08/2006 no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), financiada pelo CNPq.

(1) 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 (INCRA) (Heredia et al., 2002, p. 78).

(2) Conforme consta no Artigo n. 184 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2003: p. 130).

(3) 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.

(4) 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.

(5) 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).

(6) 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).

(7) Depoimentos de Frei Sérgio Görgen (Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária/RS), de Mário Lill (MST/RS) e José Hermeto Hoffmann (Secretaria de Agricultura e Abastecimento/RS).

(8) 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).

(9) Depoimento de José Hermeto Hoffmann (SAA/RS).

(10) 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, 326).

(11) Depoimentos de Inácio Benincá (FETRAF-Sull) e Mário Lill (MST/RS).

(12) Depoimento de Inácio Benincá (SAA/RS).

(13) Depoimento de Álvaro Dellatore - MST/RS.

(14) Depoimentos de Inácio Benincá (FETRAF-Sul) e Mário Lill (MST/RS).

(15) Depoimento de Adelar Pretto (MST/RS).

(16) Depoimento de Frei Sérgio Görgen (DRA/RS).

(17) Decreto N. 40.060, de 25 de abril de 2000, disponível em [www.al.rs.gov.br](http://www.al.rs.gov.br) (acessado em 30/03/2005).

(18) 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](http://www.bcb.gov.br/leisdecretos) acessada em 16/02/2004).

(19) 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).

(20) Depoimento de Frei Sérgio Görger (DRA/RS) e Inácio Benincá (DACC/CAF/RS).

(21) Depoimento de José Hermetto Hoffmann (SAA/RS).

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

(23) 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, 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 (DACC/CAF/RS) e Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

(24) Depoimento de Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

(25) Depoimento de José Hermetto Hoffmann (SAA/RS).

(26) 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).

(27) Depoimentos de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS); Frei Sérgio Görger (DRA/RS); Antonio Marangon (GRA/RS).

(28) Depoimento de Nestor Hein (FARSUL/RS).

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

(30) Depoimento de Gedeão Pereira Silveira (FARSUL/RS).

(31) Depoimento de Nestor Hein (FARSUL/RS).

(32) Depoimento de Mário Lill (MST/RS), Frei Sérgio Görger (DRA/RS) e Antônio Marangon (GRA/RS).

(33) 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).

(34) Depoimento de Vulmar Leite (GRAC/RS).

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

(36) 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.

(37) 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).

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

(39) 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).

(40) 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).

(41) 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).

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

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

(44) 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).

(45) O MTD começou a se constituir em 1999, influenciado por reflexões do movimento sindical, das igrejas (pastorais sociais), dos movimentos sociais do campo e dos movimentos de luta por moradia. A sua organização inseria-se na tentativa de organizar um público constituído basicamente por desempregados estruturais, cujo objetivo principal estava baseado no diagnóstico de que era necessário constituir um movimento de massas urbano, à semelhança daqueles que já existem no campo, tais como o MST, MPA, MAB, etc. Desde então, esse novo ator político passou a se concentrar em duas reivindicações básicas: a constituição de grupos de trabalhos nos bairros e a implantação de assentamentos rurbanos. No primeiro caso, o MTD procura reivindicar dos governos estaduais a criação de frentes de trabalho, como uma medida temporária para tentar incorporar as pessoas no mundo do trabalho. No segundo caso, a reivindicação de implantação de assentamentos rurbanos está sendo pensada na ótica de articular atividades de produção agrícola às atividades não-agrícolas (Depoimento de Paulo Becker, MTD/RS).

(46) Depoimento de Paulo Becker (MTD/RS).

## **Entrevistas concedidas ao pesquisador**

- *Adelar Pretto* - Membro da Direção estadual do MST, concedida em 15/05/2003.
- *Álvaro Dellatorre* - Engenheiro Agrônomo, membro da Coordenação Estadual do MST, concedida em 08/05/2003.

- *Antonio Marangon* - Ex-Secretário Extraordinário da Reforma Agrária (Gabinete da Reforma Agrária - GRA), concedida no dia 13/11/2004.
- *Bruno Castro Winckler* - Advogado, membro da Procuradoria de Domínio Público Estadual, concedida em 09/11/2004.
- *Flávio Santana Xavier* - Procurador do Incra, Ex-Assessor de Assuntos Jurídicos do DRA, concedida em 30/08/2004.
- *Frei Sérgio Antonio Görgem* - Deputado Estadual pelo PT, Ex-Coordenador do DRA e membro da Via Campesina, concedida em 16/11/2004.
- *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.
- *Inácio Benincá* - Ex-Coordenador do Programa de Agroindústrias familiares da SAA e Ex-dirigente sindical da FETRAF-SUL, concedida no dia 30/09/2004.
- *José Hermetto Hoffmann* - Ex-Secretário da Agricultura do Governo Olívio Dutra, concedida em 05/02/2004.
- *Marcelo Botton Piccin* - Coordenador da Divisão de Assentamentos do DRA/GRA, concedida em 16/05/2006.
- *Mário Lill* - Membro da Direção Estadual do MST, concedida em 4/09/2004.
- *Nestor Hein* - Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), concedida em 08/09/2004.
- *Paulo Becker* - Membro da Coordenação Estadual do MTD, concedida em 07/09/2004.
- *Paulo Freire de Mello* - Coordenador da DTP, concedida em 01/04/2005.
- *Paulo Schneider* - Engenheiro Agrônomo, integrante do Setor de Divisão Racional de Terras do GRAC.
- *Ricardo Montagner* - Coordenador do MAB na bacia do rio Uruguai, concedida em 16/09/2004.
- *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 rururbano - 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 - Banrisul/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.

PERA - Programa estadual de Reforma Agrária. Porto Alegre: S/d (mimeo)

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 Inbra 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**

[www.bcb.gov.br/leisdecretos](http://www.bcb.gov.br/leisdecretos)

[www.al.gov.br/legis](http://www.al.gov.br/legis)

## Bibliografia

BARBOSA, Maria Valéria. 1994. "Reforma agrária em terras públicas: um projeto que deu certo?" En: MEDEIROS, Leonilde Servolo; et. al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: EDUSP. p. 105-118.

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

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

BRASIL. *Estatuto da terra*. 2004. 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.

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

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

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

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

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

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

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

ECKERT, Córdula. 1984. *O movimento dos agricultores Sem Terra no Rio Grande do Sul (1960-1964)*. UFRRJ - ICHS - CPDA. Dissertação de mestrado.

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

GASQUES, José Garcia; Júnia Cristina P.R. CONCEIÇÃO. 2000. "A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil". En: *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. p. 85-109.

GOMES da SILVA, José. 1996. *A reforma agrária Brasileira na virada do milênio*. São Paulo, Campinas: ABRA.

GUTERRES, Enio. 2002. *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*). Porto Alegre: CPDA/UFRRJ.

HEREDIA, B; et al. 2002. "Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil". *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro. Numero 18. abril. p. 173-180.

LEITE, Sérgio; Victor NOVICKI. 1997. "Reforma do Estado, modernização institucional e questão agrária: observações sobre o processo de descentralização da política de assentamentos rurais". *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Volume 14. Numero 3. p. 473-511. (Meus doc.).

LEITE, Sérgio P. 1992. *A face econômica da reforma agrária*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.

LEITE, Sérgio Pereira; et. al., (coord.) 2004. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora Unesp.

MARANGON, Antonio. 2002. "A reforma agrária no Rio Grande do Sul". En: SOARES, L. T. (org.) *Tempo de desafios: A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Petrópolis: Vozes. p. 181-198.

MARCOM, Telmo. 1997. *Acampamento Natalino: história da luta pela reforma agrária*. Passo Fundo: Edipiuf.

MEDEIROS, L. 2002. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD.

MEDEIROS, Leonilde Sérvo; Sérgio Pereira LEITE. 2004. "Marchas e contramarchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)". En: INESC (org.) *A era FHC e o governo Lula: Transição?* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br).

NAVARRO, Z.; M. E. MORAIS; R. MENESES. 1999. "Pequena história dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul: formação e desenvolvimento" . En: MEDEIROS, Leonilde Sérvo; Sérgio Pereira LEITE. *A formação dos Assentamentos rurais no Brasil: Processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

NAVARRO, Zander. 1996. "Democracia, cidadania e representação: os movimentos sociais rurais no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, 1978- 1990" . En: 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 UFRGS.

NAVARRO, Zander. 2002. "Mobilização sem emancipação - as lutas sociais dos sem-terra no Brasil". En: SANTOS, Boaventura dos. *Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 189-232.

NOVICKI, Victor de Araújo. 1994. "Governo Brizola, movimentos de ocupação de terras e assentamentos rurais no Rio de Janeiro (1983-1987)". En: MEDEIROS, Leonilde Sérvo; et. al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: EDUSP. pp. 69-86.

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

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

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

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

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

**Fecha de recibido:** 9 de junio de 2007.

**Fecha de publicado:** 9 de octubre de 2007.