

**O CAMPO DE CONFLITOS AGRÁRIOS E O  
GOVERNO OLÍVIO DUTRA (1999-2002):  
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÁRIA ESTADUAL**

*THE FIELD OF AGRARIAN CONFLICTS  
AND DUTRA'S GOVERNMENT (1999-2002):  
AN ANALYSIS OF AGRICULTURAL POLICY STATE*

César Augusto Da Ros<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a dinâmica de implementação da política agrária do governo Olívio Dutra no estado do Rio Grande do Sul, durante o quadriênio de 1999 a 2002, levando em consideração a luta política travada entre os principais agentes sociais presentes no interior do *campo dos conflitos agrários*. Identificam-se como agentes sociais as organizações de representação política dos trabalhadores rurais, dos pequenos proprietários fundiários e do patronato rural existentes no meio rural gaúcho. A ênfase deste trabalho consiste, assim, na tentativa de compreender as relações de força estabelecidas entre os agentes sociais do meio rural e a influência exercida por estes na dinâmica de funcionamento da política agrária estadual, em seus dois principais momentos.

**Palavras-chaves:** governo estadual; política agrária; agentes sociais; luta política; assentamentos rurais.

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto III do Departamento de Ciências Sociais, docente do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas e Pró-Reitor de Assuntos Estudantis da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e-mail: da\_rosgringo@yahoo.com.br.

**ABSTRACT:** *This article analyzes the dynamics of implementation of the land policy of Dutra's government in the state of Rio Grande do Sul (RS), during the quadrennium 1999-2002, taking into account the political struggle by key social agents within the field of agrarian conflicts. Identify themselves as social agents of political organizations representing rural workers, small landowners and existing employers in rural gaúcho countryside. The emphasis of the work focuses on trying to understand the power relations between the social agents of the rural environment and the influence exercised by the same dynamics operating in the state agrarian policy in its two main moments.*

**Keywords:** *state government land policy; social agents; political struggle and rural settlements.*

## 1 INTRODUÇÃO

No período situado entre 1999 e 2002, o estado do Rio Grande do Sul (RS) se singularizou pela presença simultânea de duas estratégias governamentais distintas no equacionamento dos seus problemas fundiários, sendo que ambas tinham como objetivo principal atender às pressões dos movimentos sociais e sindicais do campo voltadas à ampliação do acesso à terra.

A primeira delas foi conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e a segunda pelo governo Olívio Dutra (PT). A política agrária desenvolvida pelo governo federal foi orientada por duas linhas de atuação principais: a política de assentamentos implementada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e o programa de crédito fundiário *Banco da Terra*, implementado pela Delegacia Regional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No que diz respeito à estratégia adotada pelo governo estadual, constatou-se que esta foi orientada para a implementação de uma política de assentamentos e reassentamentos e para o atendimento das reivindicações de diversos públicos, tais como os sem terra, os atingidos por barra-

gens<sup>2</sup>, os agricultores ocupantes de áreas indígenas, as comunidades indígenas, os posseiros de áreas públicas e privadas, os trabalhadores desempregados e os pequenos arrendatários do arroz<sup>3</sup>.

O principal aspecto que singularizou o governo Olívio Dutra relacionava-se ao fato de o mesmo ter sido constituído por uma coalização de partidos de esquerda, reunidos em torno da *Frente Popular*, apresentando um programa que se opunha às diretrizes políticas preconizadas em nível nacional pelo segundo governo Cardoso e seu principal aliado no estado, o ex-governador Antonio Britto, ambos sustentados por coalizões de partidos de centro-direita<sup>4</sup>. As diretrizes do governo Olívio Dutra ancoravam-se na defesa da centralidade do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento econômico; na universalização do acesso às políticas sociais, as quais eram encaradas como direitos do cidadão e dever do Estado; e na defesa de uma radicalização da democratização do Estado, mediante o estímulo das formas de democracia participativa, criadas a partir da experiência do PT com o Orçamento Participativo (OP).

Essas diretrizes representavam uma antítese às iniciativas desenvolvidas pelos governos Cardoso e Britto, as quais estavam subordinadas aos esforços de reestruturação da economia brasileira com base na economia internacional e nos marcos liberais preconizados pelas agências multilaterais de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A tônica geral dessas políticas se baseava na ideia de que era preciso reduzir a intervenção do Estado na economia, transferindo algumas de suas funções essenciais à iniciativa privada, mediante a privatização de empresas estatais e de instituições do sistema financeiro, a desregulamenta-

---

<sup>2</sup> Aqui estamos nos referindo ao reassentamento e indenização das 500 famílias atingidas pela construção de uma usina hidroelétrica no município de Dona Francisca.

<sup>3</sup> Aqui estamos nos referindo aos trabalhadores rurais não proprietários que celebram contratos de aluguel de terras em propriedade de terceiros, utilizando-as para o cultivo do arroz, cujo pagamento pode ser feito em dinheiro ou em produto.

<sup>4</sup> A *Frente Popular* era constituída pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB), sendo apoiada pela *Frente Trabalhista*, a qual era composta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Trabalhista (PST), Partido do Movimento Nacional (PMN) e, também, pelo Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Verde (PV) que haviam concorrido durante o primeiro turno das eleições com candidaturas próprias.

ção, a abertura do mercado nacional e a focalização das políticas públicas, dirigindo os recursos apenas aos segmentos identificados como os “mais pobres entre os pobres”.

No que se refere ao caráter das políticas agrárias implementadas, constata-se que a existência de uma forte sintonia entre o PT gaúcho e os movimentos sociais e sindicais do campo foi determinante para que as políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à reforma agrária fossem consideradas como centrais na estratégia de desenvolvimento rural proposta pela *Frente Popular*. Essa sintonia se devia principalmente aos seguintes aspectos: a) existência de uma convergência entre as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais do campo com as propostas do programa de governo da *Frente Popular*; b) fato de muitos integrantes e dirigentes desses movimentos serem filiados ao PT; c) participação direta dos integrantes desses movimentos nas eleições prévias do PT, especialmente o MST, o que, além de ter sido inédito, foi decisivo para consagrar a escolha de Olívio Dutra como o candidato do PT nas eleições internas da agremiação em detrimento do seu concorrente Tarso Genro; e e) definição de um compromisso pré-eleitoral de que seriam assentadas 10 mil famílias de agricultores sem terra ao longo do mandato.

Nesse contexto, a política agrária adotada pelo governo Olívio Dutra rompeu com a tendência observada nos governos estaduais anteriores, que somente adotavam políticas de assentamentos em resposta à intensificação dos conflitos fundiários. Pela primeira vez na história recente do estado do Rio Grande do Sul, a questão agrária passou a receber tratamento político, sendo internalizada no governo por meio da criação do Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (DRA), vinculado diretamente à Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento (SAA). Este gabinete foi transformado, mais tarde, na Secretaria Extraordinária da Reforma Agrária, também denominado como Gabinete da Reforma Agrária (GRA), vinculado diretamente ao gabinete do governador. Outro traço de ineditismo do governo foi a participação direta de representantes dos movimentos sociais e sindicais na equipe da SAA,

possibilitando a estes uma maior interferência na elaboração e implementação das políticas públicas. Além disso, o governo oficializou, mediante a publicação de um decreto do governador, o Plano Estadual de Reforma Agrária (PERA), no qual foram contemplados as demandas de vários tipos de públicos.

No que tange aos instrumentos de obtenção de terras, a política agrária estadual baseou-se principalmente: i) nas compras mediante a utilização de recursos do Fundo Estadual de Terras (FUNTERRA); ii) nas aquisições compartilhadas com o governo federal, mediante a assinatura de um convênio com a União federal; e iii) nas desapropriações por interesse social com base na Lei n.º 4.132/62. Por fim, o governo estadual comprometeu-se a tratar dos conflitos fundiários resultantes das ocupações de terras, mediante a negociação política, evitando a utilização dos despejos para a retirada dos ocupantes.

Neste sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar a dinâmica de implementação da política agrária do governo Olívio Dutra no estado do Rio Grande do Sul, durante o quadriênio de 1999 a 2002, levando em consideração a luta política travada pelos principais agentes sociais presentes no interior do *campo dos conflitos agrários*. Na análise desse processo foram utilizadas as seguintes fontes de informação: a) entrevistas com representantes do governo estadual e das organizações do meio rural gaúcho; b) documentos oficiais do governo estadual; c) matérias de jornais; e d) a bibliografia especializada sobre o tema.

Para efeitos didáticos, este artigo foi dividido em quatro seções. A primeira consiste nesta introdução. Na segunda seção, busca-se explicitar os marcos teóricos e metodológicos que referenciaram o uso da noção de *campo dos conflitos agrários*. Já na terceira seção, analisa-se a dinâmica de funcionamento da política agrária do governo Olívio Dutra, em seus dois principais momentos. Por último, apresentam-se as considerações finais.

## 2 O USO DA NOÇÃO DE *CAMPO DOS CONFLITOS AGRÁRIOS* COMO REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

A opção pelo uso da noção de *campo dos conflitos agrários* como referencial teórico e metodológico partiu do pressuposto de que a configuração das políticas agrárias implementadas pelo Estado, nas suas esferas federal e estadual, está diretamente relacionada à intensidade das lutas políticas travadas entre os agentes sociais em torno do *direito à posse e ao uso da terra*<sup>5</sup>. Desse modo, torna-se possível delimitar a existência de um campo em que um determinado grupo de agentes sociais trava uma luta concorrencial em torno de interesses específicos (Ortiz, 1983, p. 19).

A noção de campo de luta utilizada nesta pesquisa está referenciada na *teoria do espaço social* elaborada por Bourdieu (2002), que procura entender as múltiplas determinações do mundo social a partir do *lugar* ocupado pelos diferentes agentes ou grupos de agentes, construindo, assim, uma *topologia social*. Sob essa perspectiva, o *espaço social* é concebido como uma representação do mundo social, nas suas várias dimensões, sendo construído a partir de princípios de *diferenciação* ou *distribuição*. Nessa proposição, os agentes ou grupos de agentes são definidos com base em suas posições relativas nesse espaço (Bourdieu, 2002, p. 133).

Na medida em que as propriedades tidas em consideração para a constituição desse espaço são propriedades *atuantes*, ele pode ser entendido, também, como um *campo de forças*. As propriedades atuantes que interferem na constituição do espaço social são as distintas espécies de *poder* ou de *capital* utilizadas nos diferentes campos. A posição de um determinado agente no espaço social depende da posição ocupada por ele nos diferentes campos, principalmente no que se refere à distribuição dos capitais em cada um deles, como o capital econômico, o capital cultural, o capital social e, também, o capital simbólico, geralmente conhecido como prestígio, reputação

---

<sup>5</sup> Segundo Novicki (1992, p. 2), pode-se entender a luta pelo acesso à terra como uma luta por um direito que assume basicamente duas formas: a) a luta por um direito constituído ou “legal” ancorado na legislação vigente; b) a luta por um direito que se insurge contra a lei ou “não legal”, posto que se baseia na busca do reconhecimento ou na legitimidade das ações de ocupação de terras.

ou fama<sup>6</sup> (Bourdieu, 2002, p. 134).

Nesse sentido, Bourdieu destaca que todo campo é um lugar de uma luta mais ou menos declarada pela definição dos princípios legítimos de divisão desse campo. A legitimidade dos agentes no interior do campo surge a partir da possibilidade de pôr em causa a *doxa*, entendida pelo autor como a aceitação da ordem existente como algo evidente e natural. Assim, a força simbólica dos agentes envolvidos nessa luta nunca é independente da sua posição no jogo, o que em parte explica o motivo pelo qual os agentes que detêm um maior volume de capitais conseguem impor a sua visão de mundo como legítima (Bourdieu, 2002, p. 150).

Para Bourdieu, o *espaço social* é entendido como um espaço multidimensional, isto é, como um conjunto *aberto* de *campos* relativamente autônomos e, subordinados, de modo mais ou menos intenso e direto, ao campo de produção econômica. No interior de cada um dos subespaços que compõem o espaço social, os ocupantes das posições dominantes e dominadas estão envolvidos em lutas de diferentes formas, sem que isso leve necessariamente à constituição de grupos antagonistas (Bourdieu, 2002, p. 153). Assim sendo, a noção de *campo* elaborada por Bourdieu compreende o espaço em que as posições dos agentes se encontram fixadas de antemão (Ortiz, 1983, p. 21).

Para consolidar a sua posição de dominância no interior do campo, os agentes constroem uma visão de mundo que se impõe como verdadeira, convertendo-se naquilo que o autor denomina *ortodoxia*. Por outro lado, a visão de mundo daqueles que são dominados no campo e que, por meio da luta, pretendem mudar de posição é definida como *heterodoxia* (Ortiz, 1983, p. 22-23). A ascensão de um grupo à condição de dominância no interior do campo, ou seja, a conversão da heterodoxia em ortodoxia passa pelas lutas simbólicas. Estas lutas, por sua vez, necessitam ser entendidas com base na maneira como os objetos do mundo social são percebidos e nas diferentes formas pelas quais podem ser enunciados. A enunciação é concebida como um ato de representar aquilo que é percebido no

---

<sup>6</sup> Embora Bourdieu procure alertar para o fato de que o espaço social não pode ser reduzido apenas ao universo do econômico, o que nos levaria a assumir um ponto de vista economicista, ressalta que há uma tendência de que a estrutura e a hierarquia existente no campo econômico se imponham na estrutura dos demais campos (Bourdieu, 2002, p. 135).

mundo objetivo, atribuindo-lhe significados, signos, ou símbolos<sup>7</sup>. Sendo assim, a luta pela legitimidade desses significados em um dado campo converte-se na luta simbólica.

É importante assinalar que, para os propósitos das análises realizadas neste artigo, a delimitação de determinado campo de luta será operacionalizada como uma referência teórica e metodológica, o que torna possível compreender as ações e as estratégias de um conjunto de agentes que tem interesses específicos. Portanto, da mesma forma que Bourdieu concebe a existência das classes como classes teóricas, como classes no papel, predispostas a se tornarem classes reais pelo trabalho de mobilização política, os campos sociais não possuem uma existência em si, dada *a priori*, já que dependem de um recorte arbitrário do pesquisador que deseja conhecer um determinado espaço de relações de poder, relações estas que são socialmente determinadas. É preciso ressaltar, também, que os limites de um campo são sempre os *limites dos seus efeitos*. Assim, é importante considerar que um agente ou uma instituição somente faz parte de um campo à medida que nele sofre ou produz os efeitos (Bourdieu, 2002, p. 32).

Ao fazer uso das categorias analíticas de Bourdieu, o *campo dos conflitos agrários* pode ser concebido como aquele que se constitui de estruturas objetivas que são definidas pela relação diferencial de apropriação da terra, cristalizada no capital fundiário, de modo que essas estruturas definem um sistema de posições no espaço social. Nesse campo, as lutas travam-se, em uma primeira instância, por meio das diferentes formas de apropriação e uso da terra, sendo perpassadas, também, pelas estruturas cognitivas que direcionam as lutas simbólicas pela legitimação de interesses específicos (Ramos, 1995, p. 25).

No caso desta pesquisa, reconhecem-se como agentes sociais as organizações de representação política dos trabalhadores rurais, dos pequenos proprietários fundiários e do patronato rural existentes no RS. Desse modo, compreende-se que as lutas políticas e simbólicas travadas entre esses agentes sociais em torno do *direito à posse*

<sup>7</sup> Para Bourdieu (2002, p. 146), a luta simbólica passa pelo poder de *nomeação* legítima como imposição oficial, explicitando publicamente a visão legítima do mundo social, em que os agentes investem o capital simbólico acumulado em lutas anteriores.

e ao uso da terra permitem a delimitação de um *campo dos conflitos agrários*. Parte-se do entendimento que as lutas políticas e simbólicas travadas por esses agentes sociais apresentam duas dimensões distintas relacionadas às diferentes percepções e práticas desses agentes sociais quanto: 1) à natureza da questão agrária brasileira e estadual e à sua vinculação aos projetos políticos em disputa no país e no estado; e 2) ao caráter, à extensão, ao ritmo e aos principais instrumentos utilizados no âmbito das políticas agrárias implementadas pelos governos para o equacionamento dos problemas fundiários. Nesse contexto, os agentes sociais posicionam-se no *campo dos conflitos agrários* de acordo com a *composição* e o *volume* dos capitais que estes dispõem para travarem as suas lutas.

No caso das lutas travadas em torno da questão agrária, observa-se que, em um polo, estão posicionados os agentes interessados na preservação da atual estrutura concentrada da propriedade fundiária e das formas sociais de uso da terra correspondentes, corroborando, em maior ou menor grau, a defesa do monopólio da propriedade privada da terra. No outro polo, posicionam-se os agentes sociais que reivindicam uma reforma agrária que possibilite a ampliação do acesso à terra para as populações desprovidas da propriedade fundiária (sejam elas de origem rural e/ou urbana), a fim de permitir a sua reprodução social e econômica. Neste polo, a reivindicação do *acesso à terra* aparece vinculada à defesa da ampliação e do fortalecimento das múltiplas formas familiares de produção e a políticas públicas diferenciadas que atendam a especificidade desses grupos sociais.

No caso estudado neste artigo, as lutas travadas entre os agentes sociais em torno do direito à posse e ao uso da terra apresentam três aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito à regulação pela Constituição Federal de 1988 de um direito da propriedade fundiária condicionado ao cumprimento da sua função social<sup>8</sup>. O uso desse preceito constitucional tem sido foco de uma luta permanente entre

<sup>8</sup> Segundo o Artigo n. 186 da Constituição Federal: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em Lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as leis de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores” (BRASIL, 2003, p. 130).

os agentes sociais favoráveis ou contrários à execução de uma política de reforma agrária ampla e massiva no país. Isso ocorre porque as lutas políticas conduzidas pelos defensores desse tipo de intervenção reivindicam o alargamento da função social, mediante a regulamentação em lei da exigência do cumprimento da legislação trabalhista e ambiental e da definição de um limite máximo para o tamanho das propriedades rurais. No que diz respeito aos setores contrários à reforma agrária, a luta é inversa, sendo dirigida para manter ou restringir a regulação estatal sobre a estrutura fundiária.

O segundo aspecto dessas lutas diz respeito à emergência de outras modalidades de direito à posse e ao uso da terra, asseguradas pela legislação agrária vigente ou que foram incorporadas pela Constituição de 1988, dentre as quais estão previstas as seguintes situações: a) a demarcação e devolução das terras ocupadas pelas comunidades indígenas<sup>9</sup>; b) a demarcação dos territórios ocupados por remanescentes de quilombos<sup>10</sup>; c) a regularização dos títulos de posseiros em áreas públicas e privadas pela modalidade de usucapião especial; e d) a indenização das populações prejudicadas pela construção de obras públicas, especialmente os atingidos por barragens. A existência dessas outras modalidades de direitos pressupõe uma leitura sobre a questão agrária que considere a heterogeneidade das situações e dos conflitos existentes no campo, os quais exigem uma ação diferenciada dos governos (federal e estadual) no desenho das suas políticas agrárias.

A terceira dimensão relacionada às lutas travadas pelos agentes sociais em torno do direito à posse e ao uso da terra diz respeito às *políticas agrárias* adotadas pelos governos federal e estadual para equacionar os problemas fundiários. Nesse processo, observa-se a existência de diferentes posicionamentos políticos em torno do caráter, da extensão, do ritmo e dos instrumentos necessários à execução das políticas agrárias no país e no estado. A defesa de determinada modalidade de política

<sup>9</sup> Assegurado pelo Artigo n. 66 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que assim expressa: “A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” (Brasil, 2003, p. 175).

<sup>10</sup> Trata-se do Artigo n. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que assim expressa: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Brasil, 2003, p. 175).

agrária está em grande parte relacionada à luta travada pelos agentes sociais no interior das instituições do Estado e da sociedade civil acerca dos diferentes projetos de desenvolvimento rural para o país. Tais projetos estão inspirados em diferentes diagnósticos sobre a questão agrária e voltados ao atendimento de grupos sociais distintos.

Diante do exposto, considera-se que o uso desse referencial teórico e metodológico possibilitará analisar as lutas políticas travadas entre os agentes sociais nos diferentes momentos da implementação da política agrária do governo Olívio Dutra, permitindo que tais lutas sejam compreendidas a partir das relações de força estabelecidas entre esses agentes e das múltiplas determinações que interferem nas suas movimentações no interior do *campo dos conflitos agrários*.

### **3 A DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA AGRÁRIA NO GOVERNO OLÍVIO DUTRA**

O desafio inicial do governo Olívio Dutra, frente aos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, foi montar uma equipe afinada com as diretrizes de desenvolvimento rural preconizadas em seu programa. Tal desafio era acentuado devido à pouca experiência administrativa da maioria dos quadros políticos que viam a integrar a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e ao conjunto dos órgãos públicos a ela vinculados. Não bastassem as dificuldades inerentes à administração de uma estrutura relativamente grande e complexa como a da SAA/RS, a equipe do governo deparou-se com uma série de limitações, como: i) a redução do número de funcionários permanentes nos quadros da SAA; ii) o baixo volume de recursos financeiros destinados ao orçamento da SAA; e iii) a ausência de uma correlação de forças favorável na Assembleia Legislativa Estadual.

A primeira limitação – a redução dos funcionários ativos na SAA – era decorrente da não realização de concursos públicos para renovar o quadro e, também, do fato de que a maioria dos seus funcionários estava em idade de aposentadoria. Tal situação havia se agravado ainda mais durante o governo Britto, quando foi implan-

tado o Programa de Demissões Voluntárias e aprovada uma lei estadual na qual foram extintos 349 cargos vagos da SAA. O governo Olívio Dutra procurou contornar esse problema por meio da contratação de Cargos de Confiança, tendo ainda realizado um concurso para a contratação de novos pesquisadores para a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO) em 2000<sup>11</sup>.

A segunda limitação era de ordem orçamentária, já que, entre o período de 1987 e 1990, a média de recursos destinados à SAA havia sido de R\$ 69,4 milhões, correspondendo a 1,25% do orçamento geral do Estado; entre 1991 e 1994, esse valor subiu para R\$ 124,2 milhões, correspondendo a 1,97% do orçamento geral do Estado; e, entre o período de 1995 e 1997, esse valor voltou a declinar, chegando a R\$ 104 milhões, correspondendo a 1,24% do orçamento do Estado (Frente Popular, 1998, p. 43). Para um governo que desejava inverter as prioridades das políticas agrícolas e agrárias, o primeiro desafio era ampliar o volume de recursos que historicamente estavam sendo aplicados. A esse desafio antepunha-se mais uma limitação relacionada à correlação de forças desfavorável ao governo na Assembleia Legislativa.

A estratégia utilizada pelo governo para reverter o bloqueio imposto pela oposição passou pela votação das prioridades de investimento no Orçamento Participativo (OP) Estadual, no qual a agricultura (e, conseqüentemente, a reforma agrária) sempre figurou entre as três prioridades temáticas escolhidas pela população. Tal situação, de certa forma, acabava coibindo a aprovação de emendas propostas pelos deputados da oposição que colidissem com as prioridades votadas pelo OP Estadual. Ademais, convém não minorar o papel desempenhado pelos deputados estaduais vinculados diretamente aos movimentos sociais e sindicais do campo, os quais tiveram uma participação decisiva na elaboração de projetos relacionados aos temas da agricultura familiar e da reforma agrária<sup>12</sup>.

No que se refere ao processo de montagem da equipe da SAA,

<sup>11</sup> Segundo o depoimento de José Hermeto Hofmann, em 1974, a SAA contava com 7.500 funcionários ativos; quando a *Frente Popular* assumiu o governo, esse número estava reduzido a 2.800 funcionários.

<sup>12</sup> Dentre os deputados estaduais eleitos para a legislatura de 1999 e 2002 que possuíam vínculos orgânicos com os movimentos sociais e sindicais do campo estavam: Dionilso Marcom (PT/RS), assentado e membro do MST; Ivar Pavan (PT/RS), ex-sindicalista ligado à CUT-Rural; e Elvino Bom Gass (PT/RS), ex-sindicalista ligado à CUT-Rural.

este ocorreu assim que ficou definido o nome do titular da pasta, após um processo de disputa interna entre diferentes forças políticas existentes nos movimentos sociais e sindicais do campo presentes no interior do PT. Essas tensões foram marcadas pelas diferenças políticas existentes entre os movimentos sociais e sindicais do campo que faziam parte da base do governo, em particular aquelas existentes entre a CUT-Rural (atual FETRAF-Sul) e os movimentos que atualmente integram a Via Campesina. O que estava em jogo naquele momento era uma disputa em torno de qual seria o caráter das políticas agrícolas e agrárias e o nível de prioridade conferida a cada uma delas, indicando que havia diferentes concepções de desenvolvimento rural. Além disso, os movimentos divergiam em relação às formas de luta que acumulariam mais força para o campo da esquerda, assim como quanto ao tipo de relacionamento a ser estabelecido com o governo (Dados de Entrevista).

A decisão dos movimentos de integrarem o governo, indicando representantes para ocuparem postos estratégicos na SAA, contribuiu para que as suas divergências fossem internalizadas na SAA, ocorrendo certo “loteamento” dos seus cargos. Nesse processo, a SAA foi dividida em dois departamentos: a) o Departamento de Agroindústria, Cooperação e Comercialização (DACC), mais tarde transformado em Coordenadoria da Agricultura Familiar (CAF); e b) o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (DRA), que posteriormente seria transformado em Secretaria Extraordinária de Reforma Agrária, também denominada Gabinete de Reforma Agrária (GRA) (Entrevista de Inácio Benincá, 2004).

Naquele momento, a decisão de participar da equipe do governo era compartilhada entre os principais movimentos sociais sindicais do campo que integravam a sua base de sustentação. Segundo Inácio Benincá (2004), a decisão da CUT-Rural de compor o governo baseou-se na seguinte avaliação:

*Houve uma decisão política dos movimentos ajudarem a construir o governo. Eu saí da coordenação geral do DNTR-CUT para compor o governo não foi uma decisão pessoal, mas sim uma decisão políti-*

*ca. A CUT rural na época fez três plenárias para decidir quem iria para o governo e com que missão. Na época entendemos que era um governo que se identificava conosco, queríamos ajudar a construir as políticas públicas – isto é, a transformar a nossa pauta de reivindicações em políticas públicas, e para isso tínhamos que estar dentro do governo –, e encontramos no Estado um parceiro importante para fortalecer a agricultura familiar, falar dela e valorizá-la.*

O mesmo ocorreu em relação ao MST e aos demais movimentos da Via Campesina, pois havia uma avaliação de que a equipe da SAA tinha pouca experiência e conhecimento sobre os problemas fundiários do Estado, os quais poderiam ser supridos pela contribuição desses movimentos<sup>13</sup>. Segundo Mário Lill (2004):

*Na época foi um grande debate. Muitas forças da esquerda nos procuraram no sentido de buscar apoio para ocuparem cargos dentro do governo. Muitas dessas pessoas nós conhecíamos e por melhor intenção que tivessem, não tinham conhecimento sobre a reforma agrária. A reforma agrária é uma das áreas que não tem pessoas com um conhecimento profundo. Então nesse debate nos víamos muita gente querendo trabalhar no DRA, mas sem muito conhecimento e capacidade. Nós achamos que seria importante ter alguém nosso dentro do governo para garantir e agilizar algumas coisas. Fizemos toda a discussão e definimos isso.*

A composição da equipe do governo por representantes dos movimentos sociais e sindicais do campo na SAA foi, sem dúvida, um traço de distinção e ineditismo do governo Olívio Dutra em relação aos governos que o antecederam. O mesmo pode ser dito em relação aos movimentos que integram a Via Campesina – em particular, ao MST –, uma vez que estes sempre defenderam o princípio da

<sup>13</sup> Segundo os depoimentos dos entrevistados, o MST indicou dois nomes para comporem o DRA, o MAB três e o MPA um. No que diz respeito ao MST, havia uma decisão interna de não integrar mais nenhum governo, independente de qual fosse o resultado das eleições de 2002. Segundo Álvaro Dellatore (MST/RS), “Isso foi uma decisão inicial do movimento, nós vamos participar por um período transitório nesse primeiro mandato, no segundo mandato nós não participamos, independente de quem seja o governador do estado” (Entrevista ao autor).

autonomia política em relação aos governos e instâncias do Estado. Além disso, cabe registrar, ainda, que a equipe que integrou o DRA possuía uma proximidade política muito grande a esses movimentos, de tal modo que a identificação com a bandeira da reforma agrária foi um dos critérios levados em consideração no momento da seleção dos profissionais que ocupariam os cargos comissionados do órgão.

Essa interface entre a SAA e os movimentos sociais ocorreu inicialmente por meio da constituição de um conselho político ampliado que realizava seminários bimestrais. Nestas ocasiões, chegou-se a contar com a participação de cerca de 70 pessoas, incluindo os principais diretores da Secretaria e dos seus órgãos e, aproximadamente, seis membros dos movimentos sociais e sindicais do campo. Esse conselho assemelhava-se a um fórum político paralelo que tinha como objetivo contribuir com sugestões, apontando os erros e acertos do governo. Após a realização de quatro seminários, este Conselho acabou não tendo continuidade em razão do agravamento das tensões entre os movimentos que o integravam. Além disso, o fato de a FETAG não ter integrado o Conselho estimulou o governo a extingui-lo, uma vez que se avaliou que não havia razões de mantê-lo apenas com a participação de algumas entidades.

A participação de representantes desses movimentos na equipe da SAA possibilitou que interferissem no processo de elaboração e execução das políticas públicas, contribuindo para sintonizar a ação governamental às suas reivindicações. No entanto, isso levou ao surgimento de 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 por cada parte. No primeiro caso, cada movimento lutava pelo atendimento das suas reivindicações específicas, colocando o governo em uma situação de difícil arbítrio, pois, em tese, este teria de atender a todos com uma relativa isonomia. 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, uma vez que, a cada ocupação de terra realizada, surgiam enormes pressões sobre o governo estadual advindas das organizações do patronato rural, dos partidos

de oposição e de setores da mídia local para que o governo cumprisse com as ordens judiciais despejando os ocupantes.

Além disso, o fato de o MST ter disponibilizado alguns dos seus representantes para comporem a equipe do governo gerava algumas situações contraditórias. Por um lado, o MST sentia-se constrangido a fazer uma cobrança mais direta ao governo, tendo dentre os seus componentes “um companheiro que saiu das trincheiras do movimento” e que estava lá não por vontade própria, mas por uma decisão política do próprio movimento. Por outro, havia uma preocupação dos quadros dirigentes do MST de que a sua base social interpretasse a presença de um de seus membros no governo como substitutiva à necessidade de organização e pressão social permanente, comprometendo, assim, a sua autonomia política.

Quanto a esse aspecto, constata-se que a participação do MST no governo o colocou em contradição com uma das suas principais premissas políticas: a preservação da autonomia política em relação aos governos e às instâncias do Estado, para, com isso, poder pressioná-los por meio da realização de ações diretas no atendimento às suas reivindicações mais imediatas. Ao participar diretamente do DRA, o MST flexibilizou esse princípio, ficando igualmente constrangido para exercer pressões políticas mais contundentes sobre o governo estadual, uma vez que as forças de oposição exploravam ao máximo essa relação de sintonia política existente entre ambos para questionar a parcialidade do governo no tratamento das ocupações de terras. Neste caso, pressionar o governo, em certa medida, significava pressionar a si mesmo, já que alguns dos seus representantes integravam o DRA e também, pelo fato da maioria do seu quadro de funcionários comissionados possuir uma forte identificação com a bandeira da reforma agrária e com os movimentos que atualmente compõem a Via Campesina.

Todas essas dificuldades presentes na SAA refletiam diretamente nas possibilidades do governo estadual de levar adiante a sua política agrária, já que havia um compromisso com uma meta bastante elevada: o assentamento de 10.000 famílias em quatro anos de mandato. Ao examinar os motivos que levaram o governo a conferir

tamanha importância à reforma agrária, é possível listar os seguintes: a) compromisso histórico do PT, o principal partido da Frente Popular, com a reivindicação de uma política de reforma agrária para o país, o que o levou o partido a se posicionar favoravelmente à luta desenvolvida pelo MST no Brasil<sup>14</sup>; b) elevada demanda por terra existente no RS (uma parte dela se expressava naquele momento na presença de um contingente significativo de famílias acampadas no estado<sup>15</sup>); c) importância política assumida pela luta por reforma agrária protagonizada pelo MST durante o primeiro governo Cardoso, o que contribuiu para aglutinar os movimentos sociais e sindicais na oposição a este governo ao mesmo; d) atuação do MST em nível estadual na oposição ao governo Britto, realizando ações para desgastá-lo, o que fez com que uma parte significativa do PT o respeitasse como uma força política (Dados de Entrevista); e d) participação dos integrantes do MST nas eleições prévias do PT, sendo decisiva na escolha de Olívio Dutra como candidato a governador, consolidando ainda mais o compromisso do futuro governo com a reforma agrária.

Desse modo, ao atribuir um elevado nível de prioridade ao tema da reforma agrária, o governo Olívio Dutra teve de mover esforços no sentido de concretizar a implementação de uma política específica, cuja dinâmica de funcionamento entre os anos de 1999 e 2002 foi marcada por dois momentos distintos. O primeiro iniciou em janeiro de 1999 e se estendeu até janeiro de 2001, quando foi montado e estruturado o DRA. O segundo iniciou no dia 02 de janeiro de 2001 e se estendeu até 31 de dezembro de 2002, quando encerrou o mandato do governo estadual, tendo como marco inicial a criação do GRA.

---

<sup>14</sup> A reivindicação de uma política de reforma agrária estava presente já nos primeiros documentos públicos emitidos pelo PT. Nas três disputas eleitorais à Presidência da República ocorridas a partir de 1989, o partido apresentou, em cada uma delas, um programa agrário que definia metas e apontava quais seriam os instrumentos de obtenção de terras a serem utilizados. Nas eleições de 1989, 1994 e 1998, as metas do número de famílias a serem assentadas eram, respectivamente, 1 milhão, 800 mil e 1 milhão (Gomes da Silva, 1996; Partido dos Trabalhadores, 1998).

<sup>15</sup> De acordo com as informações veiculadas pela imprensa local, existiam na época 2,8 mil famílias acampadas no estado, as quais estavam distribuídas seguinte forma: 1,5 mil em um acampamento localizado no município de Viamão e 1,3 mil em um acampamento em Santo Antônio das Missões (Zero Hora, 05/01/99).

### 3.1 O primeiro momento da política fundiária do Governo Olívio Dutra

No primeiro momento, a preocupação da equipe do governo estadual eleito voltou-se para a constituição de uma estrutura institucional que lhe permitisse concretizar a meta de assentamentos prometida. Os dirigentes do governo tinham conhecimento de que a implantação de uma política agrária estadual se depararia, necessariamente, com uma série de limitações de ordem constitucional, financeira, institucional e política.

No que se refere às limitações constitucionais, ressalta-se que a Carta Magna de 1988 definiu que as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária são de competência exclusiva da União<sup>16</sup>. Desse modo, as únicas alternativas que restam aos estados interessados em executar uma política agrária por conta própria são as aquisições de terras mediante a compra – desde que haja fundos específicos aprovados por leis estaduais –, as desapropriações por interesse social e as desapropriações por necessidade ou utilidade pública – estas duas últimas só podem ser realizadas mediante a indenização prévia, à vista, em dinheiro e conforme os preços praticados no mercado de terras. Além desses instrumentos de obtenção de terras, os estados também podem tentar identificar as áreas públicas devolutas, mediante a realização de ações discriminatórias. Tais ações, embora sejam amplamente legítimas e, sem dúvida, a forma menos onerosa de os governos obterem terras para a implantação de assentamentos, não foram devidamente priorizadas no RS, quer seja pelo INCRA, quer seja pelo governo estadual<sup>17</sup>.

A principal limitação presente nas compras e nas desapropriações por interesse social e por utilidade pública diz respeito à impossibilidade destas utilizarem a emissão de títulos públicos de longo prazo na indenização dos proprietários desapropriados pelo

---

<sup>16</sup> Conforme consta no Artigo n. 184 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2003: p. 130).

<sup>17</sup> As *ações discriminatórias* são reguladas pela Lei n.º 6.383, de 07 de dezembro de 1976, que prevê a montagem de uma comissão especial, a qual, 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.

Estado, a exemplo do que ocorre em nível federal com a emissão das TDA's. Tal impedimento contribuiu para elevar imensamente os custos de uma política agrária estadual, o que se apresenta como uma limitação de ordem financeira. Nessas condições, qualquer movimento de elevação nos preços das terras reduz as possibilidades de uma intervenção mais ampla dos estados sobre a sua estrutura fundiária.

Além disso, a possibilidade de constituir um fundo público para a execução de uma política de assentamentos por meio da cobrança do Imposto Territorial (ITR) não poderia ser acionada pelo governo Olívio Dutra naquele momento, pois tal atribuição era exclusiva da União e de seu órgão competente, o INCRA. Ademais, a experiência histórica do ITR no Brasil demonstrou que este sempre foi utilizado como uma alternativa à reforma agrária, apresentando um baixo índice de arrecadação de tributos (Di Sabatto, 2001).

No âmbito das limitações *institucionais*, observa-se que, desde a extinção do IGRA criado no governo de Leonel Brizola (1959-1963), o estado do RS não contava mais com um órgão específico para tratar dos assuntos fundiários, a exemplo de outros estados, como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Os problemas fundiários somente passaram a receber algum tipo de tratamento político a partir do início da década de 1980, quando houve a retomada das ocupações de terras que resultaram no surgimento do MST. Desde então, a tônica das ações dos governos estaduais sempre foi pautada na repressão às ocupações e na aquisição de terras mediante a compra como uma medida emergencial e episódica para conter os conflitos fundiários.

No que diz respeito às limitações políticas, estas ocorriam em dois planos. O primeiro deles relacionava-se aos possíveis vetos que poderiam ser impostos pelos partidos da oposição na alocação de recursos para o FUNTERRA, o qual se constituiu no principal instrumento utilizado pelo governo para viabilizar a política fundiária estadual. Já o segundo dizia respeito ao fato de o governo estadual ser oposição ao governo federal, o que, sem dúvida, contribuiu para criar um ambiente de tensões políticas, posto que ambos possuíam posições divergentes no que se refere ao caráter das políticas agrárias em andamento no estado naquele momento.

Nesse contexto, o DRA funcionou, inicialmente, por meio de uma estrutura administrativa herdada do governo anterior: o Departamento Agrário de Cartografia e Cooperativismo (DACC). Com o passar do tempo, o DRA foi ampliando o seu quadro de funcionários, pois passou a concentrar as reivindicações de diversos públicos, como: 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 do DRA foi motivada, também, pelo fato de o Secretário de Agricultura e o Governador terem declarado, ainda no começo do mandato, que o governo cumpriria a meta prometida em campanha, enquanto que a equipe do DRA não desejava reforçar publicamente a meta, pois sabia que a estrutura do órgão era bastante limitada (Zero Hora, 05/01/99; Zero Hora, 13/01/99). Tais declarações contribuíram para aumentar ainda mais a expectativa dos movimentos sociais do campo e da sociedade civil gaúcha em torno das ações do governo, estimulando-o a construir as condições para efetivar a sua promessa. Segundo Frei Sérgio Görden (2004),

*Quando assumimos nós não queríamos reforçar publicamente essa meta de 10 mil. Porém, o Olívio foi num acampamento em Viamão e declarou essa meta. Logo depois o Hoffmann deu a mesma declaração. E eu lá com 17 funcionários. Eu disse: como é que vocês me põem no meio dos paraguaios sem armas, sem munição, sem soldados e sem víveres. Não tem condição. Agora vocês vão ter que me dar armas, munição, soldados e comida. E nós montamos um plano para assentar dez mil. E vamos assentar. Só que no meio do caminho o governo recuou, por causa do problema financeiro também. Não era só terra pra dez mil, mas técnicos, estradas, energia, escola, professor, etc.*

Dentre os problemas fundiários mais graves e que exigiram do governo uma resposta imediata durante a primeira fase da sua política agrária estavam: os sem-terra, os indígenas, os agricultores intrusos em áreas indígenas e os atingidos por barragens. Os agricultores sem-terra eram o público prioritário do governo, pelas razões já apontadas anteriormente, tendo concentrado a maior parte das suas ações e esforços.

Em relação aos indígenas e aos agricultores intrusos nas suas áreas, o governo, desde o início do mandato, demonstrou preocupação em resolver esse grave problema fundiário, cujo desenvolvimento se deu a partir do complexo e contraditório processo de ocupação do território gaúcho<sup>18</sup>. A primeira ação neste sentido foi a realização de uma reunião em fevereiro de 1999 para tratar do reassentamento dos agricultores intrusos nas reservas da Serrinha, Votouro, Monte Caseros e Ventarra, em atendimento às conclusões do relatório do Grupo de Trabalho realizado na gestão do governo Antonio Britto. Naquela reunião, estiveram presentes os representantes da SAA, da Funai e da Procuradoria Geral da República, tendo sido acordados os seguintes pontos: a) as indenizações da Funai, na medida do possível, acompanhariam o processo de reassentamento das famílias pelo governo do estado; b) o reassentamento respeitaria, dentro dos limites possíveis, as relações de vizinhança dos colonos e das comunidades; c) a partir de abril de 1999, o estado e o Incra fariam uma proposta de cronograma de reassentamento dos agricultores; e d) o Incra, a Funai e a Procuradoria da República reunir-se-iam com representantes dos agricultores, coordenados pelos seus sindicatos de trabalhadores rurais, para tratar sobre alternativas de avaliação de benfeitorias e reassentamento (Carini, 2005: p. 63).

No que se refere ao público dos atingidos por barragens, havia uma reivindicação por parte do MAB ao novo governo, relacionada ao reassentamento e à indenização das famílias atingidas pela construção da barragem de Dona Francisca, um município situado na região central do RS. Neste local, foram desalojadas, no ano de 2000, cerca de 500 famílias, conforme explicita o depoimento de Ricardo Montagner (2004):

*Uma das grandes reivindicações que fizemos ao governo Olívio foi com relação à barragem de Dona Francisca. Com a mudança de governo conseguimos influenciar o governo e a CEE, que ficava responsável por todo processo de reassentamento e 50% do processo de indenização, enquanto os outros 50% ficavam com o consórcio Defesa de Dona Francisca Energética S.A.*

<sup>18</sup> Sobre o assunto, consultar Kliemann (1986), Becker (1995), Carini (2005), entre outros.

A partir dessas demandas, o primeiro passo do governo foi elaborar um Plano Estadual de Reforma Agrária (PERA), no qual ficaram definidas as diretrizes da política agrária do governo estadual, detalhando quais seriam os públicos beneficiários e quais as principais ações a serem desenvolvidas. A sua oficialização ocorreu no ano de 2000, mediante a publicação de um decreto do governador<sup>19</sup>. No processo de elaboração do PERA, houve a participação de representantes dos movimentos sociais e sindicais do campo, que contribuíram na definição das suas principais linhas de atuação, das quais muitas apresentavam um elevado nível de convergência com a pauta de reivindicações desses movimentos. A oficialização do PERA foi um acontecimento inédito na história recente do RS, pois pela primeira vez um governo estadual se propunha a implementar uma política agrária inserindo-a na sua estratégia de desenvolvimento rural. Fato semelhante a esse somente havia ocorrido durante o governo de Leonel Brizola na década de 1960. Nesse sentido, a adoção de uma política agrária orientada por um plano quebrava uma tendência observada nos governos estaduais anteriores, que apenas implantavam assentamentos como forma de desativar os conflitos fundiários emergentes<sup>20</sup>.

O segundo passo envolveu a identificação 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 Funterra e do amparo da Lei n.º 8.666, que não exige licitação pública<sup>21</sup>. Posteriormente, a assessoria jurídica do DRA encomendou pareceres a dois juristas renomados do país acerca da possibilidade de o governo estadual lançar mão da Lei n.º 4.132/62, uma vez que esta facultava aos estados a realização de desapropriações por interesse social, prevendo que as indenizações das áreas fossem pagas à vista e conforme o valor praticado no mercado (Brasil, 2004, p. 81).

<sup>19</sup> Trata-se do Decreto n.º 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).

<sup>20</sup> Sobre os subprogramas e as metas quantitativas do PERA, consultar Da Ros (2012).

<sup>21</sup> A Lei n.º 8.666 regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para as licitações e os 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).

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, procedimento esse que teve continuidade ao longo do mandato<sup>22</sup>. Ambos os instrumentos envolviam o desembolso imediato de somas consideráveis de recursos, o que exigiu do governo um esforço no sentido de fortalecer o Funterra, aumentando significativamente o seu orçamento<sup>23</sup>. Além do Funterra, o governo estadual e a União assinaram em 1999 um convênio de cooperação técnica, o qual permitiu a implementação de um convênio de aquisição compartilhada em 2000, possibilitando a compra de inúmeras áreas para assentamentos (Dados de Entrevista).

Assim, observa-se que o processo de obtenção de terras acionado ao longo das duas fases da política agrária estadual foi marcado por três momentos distintos: a) um primeiro em que foram privilegiadas as compras via Funterra, o qual teve início no final de 1999 e se estendeu até o início do convênio com a União; b) um segundo que iniciou no dia 08 de agosto de 2000, quando foi assinado o convênio de aquisição compartilhada com a União, e se estendeu até os meses de setembro e outubro de 2001, quando se observou o seu esvaziamento efetivo; e c) um terceiro no qual o governo estadual executou desapropriações por interesse social com base na Lei n.º 4.132/62, as quais tiveram início em abril de 2000 e se estenderam até maio de 2002.

O primeiro anúncio público das metas de assentamentos do governo ocorreu em abril de 1999, quando foi declarado o compromisso de assentar 800 famílias naquele ano (Zero Hora, 07/04/1999; Correio do Povo, 07/04/1999). Posteriormente, em novembro do mesmo ano, o governo anunciou a compra das primeiras áreas, e o primeiro assentamento somente foi entregue no final de dezembro (Zero Hora, 22/11/99; Correio do Povo, 31/12/99). O depoimento de Frei Sérgio (2004) explica o motivo pelo qual o governo privilegiou as compras nesse primeiro período:

<sup>22</sup> Decreto n.º 40.040, de 03 de abril de 2000, disponível em [www.al.rs.gov.br](http://www.al.rs.gov.br) (acessado em 30/03/2005).

<sup>23</sup> A título de comparação, ressalta-se que, durante o governo Britto, foram alocados 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. IN: 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.

*Simplemente porque não existia outro instrumento. A compra não é algo desejado na execução de uma reforma agrária. Nós usamos o instrumento da compra porque não tínhamos outro. As desapropriações do INCRA estavam paralisadas. O que seria o correto num processo de reforma agrária, para cumprir a Constituição? Cabe ao órgão federal, o INCRA, identificar as áreas improdutivas e desapropriá-las. E cabe ao estado dar o suporte necessário para a viabilização dos assentamentos. Não cabe ao estado a intervenção direta na esfera agrária, a não ser subsidiariamente, complementarmente. Porém, como o governo federal não fazia, nós tínhamos que fazer. Nós não tínhamos na época o instrumento da desapropriação, por isso precisávamos comprar.*

As repercussões relativas às primeiras ações do governo estadual foram variadas, não havendo discordâncias profundas entre os agentes sociais do campo quanto às compras. Em suas declarações públicas à imprensa do estado, os representantes do patronato rural gaúcho procuravam deixar claro que não se opunham à estratégia do governo estadual de comprar terras, mas sim às vistorias para fins de desapropriação. Segundo Carlos Sperotto, presidente da FARSUL, “Assim como defendemos o direito do proprietário de ficar com a terra quando deseja, defendemos o direito de vendê-la. O que não aceitamos são as vistorias com o objetivo de desapropriar terras como estavam sendo feitas”. No entanto, a concordância com o uso das compras não significava que a entidade estivesse apoiando o projeto de reforma agrária do governo, para o qual eram feitas críticas sobre a sua viabilidade, sendo carregadas de um forte preconceito em relação aos futuros assentados. Segundo Gedeão Pereira, presidente do Sindicato Rural de Bagé, “Não somos contrários à compra de terras. O problema é que esse projeto só vai criar mais favelas no campo. As 10 mil famílias assentadas vão viver sob a tutela do governo. Serão empregados públicos o resto da sua existência” (Correio do Povo, 22/11/99).

No que diz respeito às organizações de representação dos trabalhadores rurais, o apoio às compras era entendido de maneira

distinta. O MST, apesar de ressaltar a necessidade de a União desapropriar as terras improdutivas, reconhecia os limites do governo estadual e, por isso, concordava com as compras. Segundo Adelar Portela, membro da direção estadual do MST, “O governo do estado sempre demonstrou interesse em resolver o problema da terra. Como não pode desapropriar, a solução é a compra. Em nível federal continuamos cobrando do INCRA a desapropriação de terras improdutivas”. Posição semelhante manifestou a FETAG, por meio da declaração do seu presidente na época, Heitor Schuch: “Concordamos com toda e qualquer fórmula que promova a distribuição de terras. O que importa é colocar terra à disposição do agricultor que queira produzir” (Correio do Povo, 22/11/99).

Nas entrevistas realizadas com os integrantes do DRA/GRA, não se explorou em detalhe quais eram os procedimentos adotados para a viabilização das compras por meio da Lei n.º 8.666, nem mesmo as razões que levaram o governo a abandonar essa via. A única entrevista que oferece uma interpretação sobre as razões da paralisação das compras é a de Jânio G. da Silveira (2004), que atuou como assessor técnico do Funterra. Segundo ele,

*O governo tinha uma meta e queria mostrar que conseguiria cumprir-la e que tinha compromisso com a reforma agrária. Enfim, queria mostrar que o governo federal não fazia reforma agrária, ou fazia devagar. E entrou com todo gás, tinha dinheiro no orçamento. Mas se fez uma análise precipitada do Funterra, achando que o Estado poderia comprar terras. As pessoas com mais experiência diziam que, na verdade, a lei não era bem assim, o Estado não podia entrar no mercado comprando terra, havia a questão da licitação. Governos anteriores tiveram essa dificuldade. Mas o governo Olívio entrou comprando terra em dinheiro. O INCRA tinha dificuldade de comprar terra usando TDA's. A oferta de terras se deslocou toda para o estado. E com aquele orçamento em 1999, o INCRA só tinha um instrumento, a desapropriação. Era inviável qualquer outra alternativa, porque os fazendeiros preferiam negociar com o estado, que pagava em dinheiro à vista ou praticamente à vista*

*(em três parcelas). O mercado de terras se deslocou para o estado. Ficou fácil para o governo estadual, que tinha dinheiro, comprava terra e deixava o problema da desapropriação para o INCRA. Só que a compra de terras daquela forma não tinha respaldo jurídico. E o governo estadual começou a perceber que o processo tinha que mudar. Havia problemas jurídicos com o Tribunal de Contas, devido à compra de terras sem licitação. As compras de terras pararam. Eu não acompanhei mais essa questão, mas o processo foi julgado inconveniente. E aí, é claro, o governo estadual começou a sentir que o INCRA havia parado. Quer dizer, o governo havia assumido um papel ativo, deslocando todo o mercado de terras, enquanto o seu grande parceiro, com grande potencial, com técnicos, estava parado. Daí ressurgiu a questão do convênio, que tinha que desde o início ter sido gestada com força. Por isso é que o convênio só foi assinado em 2000.*

Como se vê, o depoimento supracitado atribui a responsabilidade do atraso da assinatura do convênio à opção do governo estadual em atuar sozinho no mercado de terras, fato que teria motivação exclusivamente política. A nosso ver, a interpretação de que as compras embasadas na Lei n.º 8.666 promoveram um deslocamento do mercado de terras para o governo estadual tem fundamento, pois esse mesmo processo ocorreu mais tarde no ano de 2001, quando a generalização das desapropriações pela Lei n.º 4.132/62 acabou contribuindo para o esvaziamento do convênio de aquisição compartilhada, assinado em 2000.

No entanto, é preciso relativizar a ideia de que o governo estadual apostou nas compras com o objetivo exclusivo de concorrer com o governo federal. Tal argumento desconsidera os seguintes aspectos: a) que existia uma demanda emergente por terra no estado; b) que havia um forte compromisso político do governo estadual com a reforma agrária que se traduzia no estabelecimento de uma meta de assentamentos; c) que esse compromisso contribuiu para criar uma enorme expectativa por parte dos movimentos sociais do campo e da sociedade civil gaúcha em relação às ações do governo;

e d) que a presença de representantes dos movimentos sociais e sindicais na composição do DRA reforçava, ainda mais, a necessidade de o governo honrar com os compromissos assumidos. Tais aspectos demonstram que não se tratava apenas de uma mera disposição do governo estadual em concorrer com o governo federal na implantação de novos assentamentos a fim de se demarcar politicamente.

Além disso, o depoimento do ex-superintendente secundariza as divergências existentes entre a União e o governo estadual quanto ao caráter das políticas agrárias e ao papel que competia a ambos. O governo estadual sempre deixou claro, no seu programa e em suas declarações públicas, que defendia um modelo de reforma agrária baseado nas desapropriações das terras improdutivas e que entendia que a sua atuação seria meramente complementar, em virtude das suas limitações. O governo federal, por sua vez, além de não apostar nas desapropriações como o principal instrumento de obtenção de terras, dirigiu as suas iniciativas para o fortalecimento do modelo de reforma agrária de mercado, pois não estava interessado em contrariar os interesses do patronato rural gaúcho, que já vinha dando mostras evidentes de que estava empenhado em impedir as vistorias do INCRA.

Assim, não é lícito supor que, diante de tais diferenças programáticas, o governo estadual aceitasse em um primeiro momento a assinatura do convênio nos termos preconizados pela União, sem realizar nenhum tipo de pressão para que o INCRA continuasse com as desapropriações. Foi por essa razão que, inicialmente, o convênio com a União foi pensado sob uma perspectiva de fortalecimento do instrumento da desapropriação litigiosa, mediante a cedência de técnicos do estado, o que contava inclusive com o aval do ex-superintendente regional do INCRA da época, Paulo Emílio Barbosa. A reação do patronato rural gaúcho e o recuo do governo federal em dar suporte político para as vistorias inviabilizaram essa possibilidade (Da Ros, 2012, p. 220-230).

Nesse contexto, a alternativa acionada pelas duas esferas governamentais para dar continuidade à política de assentamentos no estado passou pela assinatura de um convênio de compras compartilhadas, em agosto de 2000, as quais ocorreram mediante a utilização

do Decreto n.º 433<sup>24</sup>. Este convênio tinha como especificidade a contrapartida em dinheiro oferecida pelo governo estadual, o que possibilitava a maximização dos investimentos na qualificação dos assentamentos, permitindo ao INCRA o cumprimento das suas metas sem ter de recorrer às desapropriações litigiosas. O mesmo ocorreu com o governo estadual, posto que as suas dificuldades orçamentárias eram objetivas. Além disso, naquele momento o convênio era uma das únicas formas de envolver o governo federal no processo de assentamento, diante da sua indisposição política à continuidade das vitorias. Desse modo, pode-se dizer que a assinatura do convênio acabou sendo funcional tanto para o governo federal quanto para o estadual, já que ambos haviam declarado metas de assentamentos e precisavam cumpri-las.

### **3.2 O segundo momento da política fundiária do governo Olívio Dutra**

O início do segundo momento da política fundiária estadual foi marcado pela criação do GRA, o que contribuiu para conferir um maior *status* político para as suas ações, pois passou a operar como uma secretaria vinculada diretamente ao gabinete do governador. A partir daquele momento, a política agrária estadual passou a ter um maior *status* político, deixando de estar subordinada à SAA para vincular-se diretamente ao gabinete do governador. Como consequência, passou a contar com uma dotação de recursos, uma infraestrutura e um quadro de pessoal próprio, que na época era de 110 funcionários, legados do extinto DRA<sup>25</sup>. A análise dos depoimentos e das demais fontes utilizadas nesta pesquisa permitiu apontar pelo menos cinco acontecimentos e razões que determinaram a sua criação.

Em primeiro lugar, é preciso registrar que o governo estava diante da necessidade de constituir uma estrutura operacional mais autônoma, que pudesse atender às demandas dos vários públicos que

---

<sup>24</sup> Esse decreto permite a aquisição de terras mediante operações de compra e venda, nas quais as benfeitorias são pagas em dinheiro e a terra nua em TDA's.

<sup>25</sup> DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto n.º 40.565, de 02 de janeiro de 2001, publicado em 03 de janeiro de 2001.

passaram a ser atendidos pela política agrária já no primeiro ano do mandato. Essas demandas não se resumiam apenas ao público dos sem-terra, pois havia, também, os atingidos por barragens, os ocupantes irregulares de terras indígenas, os indígenas, os posseiros de áreas públicas, os trabalhadores desempregados e os pequenos arrendatários de arroz. A existência de vários públicos expressava a heterogeneidade dos problemas fundiários e das situações de conflitos existentes no campo gaúcho, exigindo do governo a adoção de medidas que contemplassem tais diferenças. Tudo isso acabou convertendo a política agrária estadual em uma ação de grande envergadura, exigindo a transferência de funcionários provindos de outras secretarias do governo, acarretando um crescimento significativo do DRA. Por consequências desse crescimento, começaram a aparecer problemas administrativos e políticos. Segundo o depoimento de Frei Sérgio Görden (2004),

*Esse conjunto de demandas foram surgindo e o Departamento foi crescendo. Disto surgiram dois problemas. O primeiro de ordem administrativa, porque dentro da Secretaria de Agricultura o DRA tinha uma feição totalmente diferente dos outros departamentos, em razão das demandas que tinha, pela sua agilidade, pela forma como agia, pelo impacto político e social da questão com que trabalhava. Isso criava um problema administrativo porque outros departamentos queriam ter o mesmo tipo de trâmite, e nós exigíamos um tipo de trâmite muito mais rápido e ágil, em razão dos conflitos. Então isso foi criando um problema administrativo na Secretaria de Agricultura, pois começou a entupir administrativamente, as nossas demandas não tinham agilidade. O outro problema foi de ordem política, porque o DRA passou a ter um peso político dentro da Secretaria de Agricultura muito grande, tendo uma visibilidade pública semelhante à de uma secretaria. Essa situação foi criando uma discussão e até uma disputa interna, quando então nós propusemos a autonomização do DRA.*

Em segundo lugar, como o próprio depoimento recém trans-

critério indica, havia a necessidade de conferir mais celeridade à política agrária do governo a fim de poder cumprir com a meta de assentar 10 mil famílias, prometida em campanha eleitoral. Aqui é importante destacar que, se, em um primeiro momento, o MST adotou uma posição mais “realista”, defendendo uma meta menor do que aquela proposta pela equipe do programa de governo, posteriormente, essa posição mudaria para uma atitude de cobrança e pressão pelo cumprimento daquela meta que inicialmente havia questionado. Essa questão acabou se convertendo em um dos principais pontos de tensão entre o governo e o MST ao longo do mandato, já que o cumprimento integral dessa meta significava conferir uma prioridade ainda maior à política agrária, algo não consensual entre as forças que integravam a SAA e o centro do governo.

Desse modo, constata-se que a meta das 10.000 famílias lançada em campanha eleitoral, afirmada e reafirmada publicamente, tornou-se uma armadilha política para o governo, uma vez que o forçou trabalhar sob pressão, posto que os movimentos sociais do campo passaram a cobrar o seu cumprimento. Além disso, o estabelecimento de uma meta contribuiu, em parte, para minorar as pressões sobre o governo federal, a quem cabia a atribuição constitucional para a execução das políticas de reforma agrária no país, em um momento em que as desapropriações estavam sendo drasticamente reduzidas e se apostava fortemente nos programas de reforma agrária de mercado. Porém, para os movimentos sociais do campo, o estabelecimento dessa meta foi importante porque sinalizou um compromisso público do governo de priorizar a reforma agrária, possibilitando aos integrantes desses movimentos um parâmetro de referência para pressionar o governo a atingi-la, o que ocorreu com mais intensidade nos dois últimos anos do mandato.

Em terceiro lugar, é preciso ter presente que o cumprimento da meta e o atendimento do conjunto das demandas dos públicos abrigados no DRA começaram a gerar questionamentos da sua equipe e dos movimentos sobre a necessidade de estabelecer uma relação mais direta com o centro do governo, a fim de efetivar as ações com mais agilidade. Havia um entendimento por parte desses movimen-

tos, de que a SAA não tinha conhecimento da dimensão do processo no qual estava envolvido o DRA e que, portanto, não dispunha de condições para responder de acordo com as expectativas dos movimentos sociais do campo.

*Essa avaliação do processo se somava a uma percepção baseada nos resultados alcançados pelo governo no primeiro ano de que, se o DRA continuasse naquele ritmo, dificilmente cumpriria a meta proposta pelo governo. A partir de então, iniciaram-se os debates em torno da necessidade de constituição de uma autarquia agrária, a exemplo das que já existem em alguns estados brasileiros. Segundo o depoimento de Frei Sérgio Görden (2004),*

*No início isso não estava muito claro para os movimentos sociais, que entendiam que o departamento deveria ser um embrião de uma autarquia. No governo, porém, essa proposição nunca passou. Achava-se que tal órgão acabaria se transformando numa secretaria à parte. Nós fomos construindo o pensamento de que, de fato, precisaria ser construída uma autarquia, e foi o que propusemos ao governo. Ao invés de criar uma autarquia, foi criada uma secretaria especial de reforma agrária. Nós até concordávamos com a criação de uma secretaria, desde que como base para a criação de uma autarquia, que teria de passar pela Assembleia Legislativa, teria de se criar plano de cargos e salários, concurso público. Isso demandaria tempo e nós achávamos que essa era uma estrutura que o governo deveria deixar para os governos seguintes.*

Em quarto lugar, registre-se que a proposta de criação de uma estrutura autônoma gerou um processo de disputa interna, evidenciando a existência de divergências no que se refere à forma de condução das políticas no interior da SAA. Tais divergências, em certa medida, expressavam as diferenças políticas existentes entre os movimentos que indicaram representantes para integrar a SAA, ganhando contornos ainda mais nítidos em face da sintonia existente entre Frei Sérgio e os movimentos sociais hoje vinculados à Via Campesina. Os depoimentos dos entrevistados indicam a existência

de duas divergências fundamentais. A primeira relaciona-se ao grau de prioridade conferido pelo governo à reforma agrária, o que, na visão do MST e dos seus aliados, deveria ser maior em face do compromisso público assumido pelo governo. Tal prioridade, no entanto, chocava-se com a posição do governo de tratar todos os movimentos com isonomia. Ademais, a prioridade em torno da reforma agrária foi deixando de ser consensual ao longo do governo, em razão das dificuldades orçamentárias, do grau de pressão do MST sobre o governo, das repercussões provocadas por algumas ações do MST e, também, de razões de caráter eminentemente eleitorais.

*A segunda divergência dizia respeito à forma de relacionamento estabelecida entre os movimentos sociais e o governo. Os movimentos ligados à Via Campesina sempre primaram por ações com um caráter de enfrentamento, por meio de mobilizações diretas e massivas, cujo objetivo era pressionar o governo a atender às suas reivindicações. A FETRAF-Sul, por sua vez, primava pelo fechamento de acordos e negociações, atuando, em alguns casos, como mediadora para o governo. Dessa forma, a sintonia de Frei Sérgio com os movimentos ligados à Via Campesina e sua concordância com as formas de ação adotadas por eles causavam certo desconforto ao conjunto da equipe da SAA e do governo. Segundo o depoimento de Marcelo Piccin (2006), “A lógica do Frei Sérgio sempre foi a de acolher todas as demandas e empurrá-las para dentro do governo. A lógica era de que a coisa só aconteceria na pressão de fora para dentro. Isso gerava um desgaste com várias áreas da SAA”. O acirramento dessas divergências acentuou a disputa por espaço político entre os movimentos sociais e sindicais do campo que compunham o governo, o que, em certos momentos, chegou a ser identificada como uma disputa de caráter pessoal entre os titulares da SAA e do DRA (Dados de Entrevista). Essa percepção é confirmada em diversos depoimentos; no entanto, por se tratar de uma questão delicada que envolveu disputas internas, a maioria dos entrevistados procurou não dar maiores detalhes sobre esse assunto.*

Por fim, um último acontecimento determinante nesse processo foi o pedido de exoneração de Frei Sérgio Gørgen do cargo de

Diretor do DRA, ocorrido em 5 de dezembro de 2000 (Zero Hora, 08/12/2000; Correio do Povo, 08/12/2000). A partir de então, as pressões dos movimentos ligados à Via Campesina sobre o centro do governo intensificaram-se a ponto deste fato ter sido decisivo na criação do GRA, posto que não interessava ao governo romper politicamente com esses movimentos. 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 agrária do governo estavam sendo canalizadas contra a sua estrutura, o que inibia a execução de uma série de ações (Dados de Entrevista). Nesse sentido, a escolha de Antônio Marangom para ocupar a nova pasta demonstrou-se acertada para o governo, em razão do seu bom relacionamento com o MST e com o governador. Embora não haja diferenças em relação à trajetória de vínculo político com os movimentos, tanto por parte de Frei Sérgio quanto de Antonio Marangom, na opinião de integrantes do MST há uma clara diferença de perfil, que, sem dúvida, marcou uma diferença no relacionamento com os movimentos do primeiro período.

Apesar de os depoimentos dos integrantes dos movimentos e do governo procurarem minorar o fato de que a mudança do DRA para o GRA tenha provocado modificações na relação política entre ambos, boa parte das entrevistas aponta que o momento mais crítico, de maior tensão, ocorreu quando houve a reivindicação por um espaço institucional que conferisse maior autonomia e celeridade à política fundiária estadual. Este aumento das tensões foi corroborado ainda, pelo fato de o governador ter optado por Antonio Marangom para ocupar o cargo, o que desagradou os movimentos da Via Campesina, já que, do ponto de vista operacional, estes possuíam uma afinidade maior com Frei Sérgio, conforme destacado no depoimento supracitado. Com isso, aumentaram as pressões desses movimentos sobre o governo para que cumprisse a meta das 10 mil famílias, tornando a relação entre ambos mais tensa do que havia sido no primeiro período. Segundo o depoimento de Isaías Vedovatto (2002),

*Eu acho que nessa situação teve duas fases, dois períodos. Nos*

*dois primeiros anos, nós conseguimos estabelecer aqui um diálogo muito próximo ao movimento [MST], no sentido de discutir o orçamento, de compreender essas ações. Isso não significa que o governo não fazia a sua pressão e que o movimento não fazia a sua, mas se conseguia fazer esse diálogo, inclusive o orçamento nos seus detalhes, onde deveria ser investido além do que havia se decidido no orçamento participativo. Esse foi o primeiro período. No segundo período, foi quando nós criamos a secretaria, houve algumas mudanças de pessoal aqui e essa relação que existiu no primeiro período, não foi igual no segundo período. Então, ela foi um pouco mais conflituosa. O MST ficou significativamente insatisfeito.*

A insatisfação do MST em relação à operacionalização da política agrária estadual, associada ao aumento das pressões para o cumprimento da meta, levou o governo a intensificar a utilização das desapropriações com base na Lei n.º 4.132/62, convertendo-as no principal instrumento de obtenção de terras durante os dois últimos anos do mandato. A generalização dessa opção advinha do fato de que esse instrumento possibilitava ao governo estadual aumentar a celeridade no processo de assentamento. 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 procedimento fazia com que os proprietários preferissem a desapropriação estadual, em detrimento do convênio de aquisição compartilhada, no qual as indenizações eram pagas em TDA's (Dados de Entrevista). Além disso, nessa modalidade de desapropriação, passava-se por cima de possíveis obstáculos relativos a gravames judiciais. Segundo o depoimento de Frei Sérgio Görden (2004),

*Qual é a diferença jurídico-burocrática fundamental entre a compra e desapropriação? É que, para o Estado poder comprar, a terra tem de estar livre de qualquer gravame, não pode ter problema jurídico. Já a desapropriação é uma aquisição originária, é um ato de imperium do Estado, passando por cima de qualquer gravame. Se houver hipoteca ou penhora. Azar! A desapropriação passa por cima de tudo. Se tiver*

*problema de herança, só vai se discutir na hora do depósito judicial para quem vai o dinheiro. O Estado adquire a terra e pronto.*

A generalização das desapropriações pela Lei n.º 4.132/62 produziu dois desdobramentos que interferiram diretamente na dinâmica de funcionamento das políticas agrárias em curso no RS naquele momento. O primeiro deles relaciona-se ao fato desse instrumento ter se convertido em um dos principais fatores que contribuíram para esvaziar o convênio com a União, obrigando ambas as esferas governamentais a atuarem em faixas próprias no que tange à obtenção de terras para novos assentamentos. O segundo desdobramento está relacionado a uma mudança de postura do governo estadual no processo de escolha e negociação das áreas a serem desapropriadas, que não foi acompanhado da mesma dose de cautela observada durante a primeira fase, na qual a prioridade recaía sobre as propriedades que apresentavam um alto nível de endividamento com as instituições financeiras do Estado. Na segunda fase, quando os proprietários e o governo estadual não chegavam a um acordo, este encaminhava a desapropriação de maneira litigiosa. Essa nova postura gerou uma reação imediata dos proprietários, que começaram a recorrer na justiça contra os decretos do governo, sendo amparados posteriormente pela FARSUL que impetrou, no Tribunal de Justiça do Estado do RS, um Mandado de Segurança Preventivo contra o governador Olívio Dutra, sustentando temporariamente as desapropriações.

No que diz respeito às mudanças operacionais realizadas durante a segunda fase, observa-se que ocorreu uma descentralização de algumas ações do GRA a partir da criação de três escritórios regionais nos municípios de Bagé, Tupanciretã e Pelotas. O objetivo dessa mudança era aproximar as ações do governo com as demandas mais emergentes dos assentamentos, a fim de produzir respostas mais rápidas e de acordo com a natureza dos problemas que surgiam. Com a criação dos escritórios, foram montadas estruturas permanentes nas regiões de maior concentração de assentamentos rurais do estado, nas quais se disponibilizou uma equipe técnica para fazer o acompanhamento cotidiano das ações do governo *in loco* (Dados de Entrevista).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ao longo deste artigo buscou-se analisar o processo de implementação da política fundiária do governo Olívio Dutra, a partir das lutas travadas pelos agentes sociais que integram o *campo dos conflitos agrários* no estado do RS, nos seus dois principais momentos. O uso desse referencial teórico e metodológico possibilitou compreender a maneira pela qual as relações de força desigual estabelecidas entre os agentes sociais, que ocupam posições distintas no interior do já mencionado *campo*, interferiram direta ou indiretamente na dinâmica de funcionamento da política agrária estadual, tendo em vista das possibilidades e limitações presentes naquela conjuntura histórica.

Pode-se concluir que a principal especificidade do governo Olívio Dutra estava relacionada ao perfil das forças políticas que compuseram a sua base de sustentação, ao conteúdo das suas diretrizes programáticas de desenvolvimento rural 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 à União, a *Frente Popular* comprometeu-se com uma meta bastante audaciosa de assentar 10.000 famílias de agricultores sem-terra. Essa meta, além de não ter sido endossada pelo MST, constituiu-se em uma 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 queriam o 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, em um 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 essa ambiguidade, por outro, é importante destacar que foi precisamente a declaração pública dessa meta que mobilizou o conjunto do governo estadual a criar as condições para cumpri-la. Assim, foram tomadas medidas no sentido de institucionalizar a política fundiária, dentre as quais se destacaram: 1) a criação do DRA, posteriormente transformado em GRA; 2) o fortalecimento orçamentário do Funterra; 3) a elaboração do Programa Estadual de Reforma Agrária (PERA) e sua oficialização; e 4) a definição dos instrumentos para a obtenção de terras para a implantação dos assentamentos. O compromisso de assentar determinado número de famílias de agricultores sem-terra e a efetivação das medidas mencionadas conferiram especificidade ao governo Olívio Dutra em relação aos seus antecessores. Isso ocorreu porque, pela primeira vez na história recente do RS, um governo estadual propugna-se a implantar uma política de assentamentos de forma 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 sindicais ou de pessoas que se aproximavam politicamente a eles na estrutura da SAA e dos seus departamentos. Conforme já foi destacado, isso não ocorreu apenas por concessão do governo, mas sim por uma decisão dos movimentos que desejavam influir no processo de elaboração e execução das políticas públicas. Porém, essa participação, além de ter gerado dúvidas acerca dos papéis a serem cumpridos por ambas as partes, contribuiu para internalizar na SAA as divergências existentes entre os movimentos da Via Campesina e

o movimento sindical rural ligado à CUT.

Tais divergências geraram tensões que interferiram diretamente na dinâmica de operacionalização das políticas da SAA, em especial a política fundiária que passou por dois momentos distintos. O centro dessas divergências relacionava-se ao grau de prioridade a ser conferido pelo governo estadual à reforma agrária. O MST e seus aliados concentraram todas as forças no sentido de pressionar o governo a cumprir a sua meta, o que acabou resultando na criação do GRA. No entanto, o cumprimento integral da meta significaria conferir uma prioridade ainda maior à política agrária, algo que deixou de ser consensual na segunda metade do mandato, sendo questionada pela CUT rural e por outras forças políticas que integravam o governo.

A análise do processo de implementação da política agrária do governo Olívio Dutra demonstra que, apesar 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. Isso ocorre 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 de *ação discriminatória* 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, há uma dependência, sem exceção, de elevadas inversões financeiras por parte dos governos estaduais. Tal fato, além de encarecer a execução de uma política fundiária, contribui para remunerar os antigos proprietários dos imóveis adquiridos pelo governo, conforme os preços praticados pelo mercado de terras. No caso do governo Olívio Dutra, contata-se que esse 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.

Diante do exposto, conclui-se que no Brasil a execução de

uma política agrária estadual não pode ser pensada de forma autônoma da esfera federal, em razão da existência de um campo de limitações e constrangimentos impostos pelo atual ordenamento constitucional. A estas limitações é possível acrescentar, ainda, aquelas de ordem econômica, institucional e política. Contudo, isso não significa que os governos estaduais devam se omitir de pensar políticas para o equacionamento dos problemas fundiários atuais, em resposta às reivindicações dos movimentos sociais e entidades sindicais do campo. Ao contrário, nos casos em que a demanda por terra se apresenta de forma bastante intensa e não há uma disposição favorável por parte do governo federal à adoção de uma política fundiária mais abrangente, a atuação dos governos estaduais não só é justificável como necessária.

## REFERÊNCIAS:

- BECKER, Í. I. B. *O índio Kaingang no Rio Grande do Sul*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.
- BRASIL. *Estatuto da Terra*. Editora Saraiva/Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003a.
- DA ROS, C. A. *Terra e Poder no Rio Grande do Sul: as políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- DI SABBATO, Alberto. Tributação da terra agrícola: questões gerais e considerações sobre o caso brasileiro. In: LEITE, Sérgio (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001, pp. 169-192.
- CARINI, J. J. *Estado, índios e colonos: conflito na reserva indígena de Serrinha – norte do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: UPF, 2005.
- GOMES DA SILVA, J. *A reforma agrária Brasileira na virada do milênio*.

São Paulo: Campinas: ABRA, 1996.

KLIEMANN, L. H. S. *RS: Terra e poder – História da questão agrária*.  
Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

NOVICKI, V. de A. *O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro: primeiro governo Brizola (1983-1987)*. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 1992.

ORTIZ, R. (Org.). A procura de uma sociologia da prática. In: *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983, pp. 07-29.

RAMOS, M. P. *O “novo” e o “velho” ruralismo no Rio Grande do Sul: Um estudo sobre os integrantes da UDR*. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 1995.

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

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções de encontros e congressos – 1979 a 1998*. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

#### **ENTREVISTAS CONCEDIDAS AO PESQUISADOR:**

1. Álvaro Dellatorre – Engenheiro Agrônomo, membro da Coordenação Estadual do MST, integrante da Direção Política do Setor de Produção Cooperação e Meio Ambiente da Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul – COCEARGS, concedida em 08/05/2003.
2. Antonio Marangon – Ex-Secretário Extraordinário da Reforma Agrária (Gabinete da Reforma Agrária - GRA), concedida no dia 13/11/2004.
3. Carlos Antônio Daí Pra – Engenheiro Agrônomo, Ex-Coordenador da Divisão de Aquisição de Terras da Superintendência Regional do INCRA/RS, concedida em 01/04/2005.
4. Flávio Santana Xavier – Procurador do INCRA, Ex-As-

essor de Assuntos Jurídicos do DRA, concedida em 30/08/2004.

5. Frei Sérgio Antonio Görgem – Deputado Estadual do Partido dos Trabalhadores, Ex-Coordenador do Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária e membro da Via Campesina, concedida em 16/11/2004.
6. Inácio Benincá – Ex-Coordenador do Programa de Agroindústrias familiares da SAA e Ex-dirigente sindical da FETRAF-SUL, concedida no dia 30/09/2004.
7. Isaías Vedodatto – Assentado, e Ex-Secretário Adjunto da Reforma Agrária, concedida em 12/12/2002.
8. Jânio Guedes da Silveira – Ex-Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), concedida em 09/09/2004.
9. José Hermetto Hoffmann – Ex-Secretário da Agricultura do Governo Olívio Dutra, concedida em 05/02/2004.
10. Marcelo Botton Piccin – Coordenador da Divisão de Assentamentos do DRA/GRA, concedida em 16/05/2006.
11. Mário Lill – Membro da Direção Estadual do MST, concedida em 4/09/2004.
12. Nestor Hein – Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), concedida em 08/09/2004.
13. Ricardo Montagner – Coordenador do MAB na bacia do rio Uruguai, concedida em 16/09/2004.

#### **MATÉRIAS DE JORNAIS CITADAS:**

1. Zero Hora. *Secretário visita acampamento do MST. Hoffmann vai pressionar o governo federal a acelerar o processo de desapropriação de terras no Rio Grande do Sul* (05/01/99).
2. Correio do Povo. *Frei Sérgio exonera-se do governo* (08/12/2000).
3. Zero Hora. *Olívio visita acampamento de colonos sem-*

*terra – Governador repete promessas de campanha, mas deixou para o Incra a desapropriação de áreas para assentamentos (13/01/99).*

4. Zero Hora. *Estado promete assentar 800 famílias neste ano (07/04/1999);*
5. Correio do Povo. *RS assentará 800 famílias em 99 (07/04/1999).*
6. Zero Hora. *Começa a reforma agrária estadual – Petista pretende mudar o perfil da metade sul, promovendo a substituição de fazendas por minifúndios (22/11/99);*
7. Correio do Povo. *RS anuncia o assentamento de 777 famílias (22/11/99).*
8. Zero Hora. *Demissão de líder agrário distancia Piratini e MST (08/12/2000);*
9. Correio do Povo. *Frei Sérgio exonera-se do cargo (08/12/2000).*

Recebido: 26/03/2014

Aprovado: 03/06/2014